



Kennis voor krachtige steden

De stad kennen, de stad maken

Wim Hafkamp

Jos Koffijberg

Ton Rutjens

Geert Teisman

Colofon

Deze website en publicatie zijn ontwikkeld door en in opdracht van Platform31 en vormt de inhoudelijke afronding van het Onderzoeksprogramma Kennis voor Krachtige Steden. In de publicatie en website leggen practitioners en wetenschappers verbindingen tussen de resultaten van programma en de opgaven in de praktijk van stedelijke ontwikkeling.

Op de website www.kkshetlevendeboek.nl wordt u uitgenodigd te reageren op de practitioners en wetenschappers in deze publicatie.

Projectcoördinatie

Jos Koffijberg (intern opdrachtgever Platform31) Ton Rutjens (Basho, Bureau voor nieuw denken en doen - projectleiding), Douwe Wielenga (Bind - projectsecretaris) Geert Teisman: Wetenschappelijk Directeur Platform31

Projectteam en redactie (op alfabetische volgorde)

Ruud Dorenbos, Wim Hafkamp, Joost van Hoorn, Veerle Petit, Wouter Rutten,

Lydia Sterrenberg, Frank Wassenberg, Douwe Wielenga

Redactie van de thema's die in Boekdelen zijn verwerkt

Inleidend deel: Wim Hafkamp, Jos Koffijberg, Ton Rutjens, Geert Teisman De economische stad: Ruud Dorenbos, Wim Hafkamp, Joost van Hoorn De sociale stad:

Ton Rutjens, Lydia Sterrenberg De gebouwde stad: Hans-Hugo Smit, Frank Wassenberg

Slotdeel: Wim Hafkamp, Jos Koffijberg, Geert Teisman

Inhoudelijke bijdragen van (op alfabetische volgorde)

Douwe van den Berg, Ewald de Bruijn, Jouke van Dijk, Koos van Dijken, Ruud Dorenbos, Robert Duiveman, Arjan Edzes, Radboud Engbersen, Lasse Gerrits, Henri de Groot, Wim Hafkamp, Joost van Hoorn, Jos Koffijberg, Helga Koper, Hans Leeang, Tamara Metz, Dave van Ooijen, Frank van Oort, Mirjan Oude Vrielink, Jan Rouwendal, Ton Rutjens, Wouter Rutten, Hans-Hugo Smit, Frank van Steenberg, Lydia Sterrenberg, Geert Teisman, Wouter-Jan Verheul, Joost Vos, Frank Wassenberg, Marco Wilke, Julia Wittmayer

Tekstredactie

Annemieke Diekman (Taalantes)

Beeldredactie

Robert-Jan Hofhuis (met Inform), Ton Rutjens, Douwe Wielenga

Fotografen

Joris Bak, Thomas Boelaers, Robert-Jan Hofhuis, Bart Maat/ANP, Ron Magielse/het fotoburo, Marleen Vis, Sandra Zegarra Patow, Frank Wassenberg, Ries van Wendel de Joodse/ Hollandse Hoogte, Thomas de Wit Een deel van de gebruikte afbeeldingen is door betrokken partijen aangeleverd en bewerkt. Platform31 heeft er alles aan gedaan om beeldrechten te respecteren. Bij vragen over gebruik van afbeeldingen kunt u contact opnemen met Platform31.

Tekenwerk

Jan Metz (Jan Metz Ruimtelijk ontwerp en verbeelding)

Realisatie E-publicatie

Fundament All Media: Haïke Zegwaard, Dennis Rosema, Marjan Bos, Cees van Wieringen, Rymer Jan Bruining, Paul de Vreede, Eileen Mantouw

Disclaimer

Deze website/deze publicatie is met de grootst mogelijke zorg samengesteld. Platform31 is niet aansprakelijk voor enige schade (van welke aard dan ook) die voortvloeit uit enig gebruik/consultatie van deze website en/of uit de via deze website verkregen informatie, waaronder begrepen informatie verkregen via in deze

website vermelde hyperlinks naar andere websites. De inhoud van deze website/publicatie en de hierin opgenomen gegevens, afbeeldingen, teksten en combinaties daarvan zijn beschermd door auteurs- en databankrechten. Tenzij uitdrukkelijk anders vermeld berusten deze rechten bij Platform31.

Platform31

www.platform31.nl/contact

Koningin Julianaplein 10(7e verdieping, ingang hal Centraal Station Den Haag) 2595

AA DEN HAAGT +31 (0)70 302 84 84 info@platform31.nl

Inhoudsopgave

Colofon

Inleidend deel

Voorwoord

Inleiding De stad kennen, de stad maken
Ton Rutjens, Jos Koffijberg, Geert Teisman

Tien jaar kennisontwikkeling over steden in een veranderend decor
Jos Koffijberg

De bestuurskracht van steden Bepalen en uitrollen of veerkrachtig
handelen in netwerken?!
Geert Teisman

De kracht van de zelforganiserende stad
Ewald de Bruijn, Lasse Gerrits

Plaatsgebonden identiteit: het anker voor stedelijke ontwikkeling
Wouter Jan Verheul

Vernieuwende interacties tussen wetenschap en stedelijke praktijk
Robert Duiveman

De economische stad

Inhoud

De economische stad Inleiding
Wim Hafkamp, Ruud Dorenbos, Joost van Hoorn

Verstedelijking en economische dynamiek
Henri de Groot

Stedelijk economisch beleid voor werkgelegenheid en innovatie
Frank van Oort

Erfgoed is belangrijk voor krachtige steden
Jan Rouwendal 69

Bouwstenen voor de regionale arbeidsmarkt
Arjen Edzes, Ruud Dorenbos, Jouke van Dijk [a] 73

2 Gemeentelijk arbeidsmarktbeleid: in de beperking toont zich de meester
Marco Wilke, Ruud Dorenbos 79

5 Economie en arbeidsmarkt in stad en regio: cases Emmen en Zwolle
Wim Hafkamp, Ruud Dorenbos, Joost van Hoorn 83

7 Het verhaal van twee ondernemers in twee winkelgebieden
9 Radboud Engbersen 87

15 Op zoek naar concrete handelingsperspectieven
Koos van Dijken 95

Eindnoten De Economische Stad 99

23 **De sociale stad** **105**

29 Inhoud 107

Inleiding 109

35 Jos Koffijberg, Geert Teisman

45 Deel 1: De transformatie 111

De verzorgingsstaat op de schop
Lydia Sterrenberg, met bijdragen van Koos Van Dijken 111

53 De complexiteit van terug naar de eenvoud 115

55 Mirjan Oude Vrielink, Lydia Sterrenberg, i.s.m. Helga Koper

57 De transformatie Informele ondersteuning
Lydia Sterrenberg 119

59 Deel 2: Reflectie op nieuwe praktijken 123

65 Patronen doorbreken in het Amsterdamse jeugd domein
Tamara Metz, Douwe van den Berg 123

Janny Bakker, portefeuillehouder Wmo in Huizen Wouter Rutten	129	Inzichten over regie Lydia sterrenberg	160
Heleen Agterhuis, initiatiefnemer en ontwikkelaar van diensten- marktplaats BUUV Wouter Rutten	130	Literatuur De sociale stad	161
John Beckers, directeur WIJ Breda Dave van Ooijen	131	De gebouwde stad	169
Bob Kassenaar, oud- medewerker gemeente Amsterdam Lydia Sterrenberg	133	Inhoud	171
Veerkracht Carnisse Frank van Steenbergen, Julia Wittmayer, ism Lydia Sterrenberg	135	Inleiding Het belang van de gebouwde stad Hans-Hugo Smit, Frank Wassenberg	173
Deel 3: Bestuurlijke uitdagingen	141	De gebouwde stad: flexibele schil of in beton gegoten? Hans-Hugo Smit, Frank Wassenberg	177
Lokale regie in het jeugd domein Introductie van een presentiemodel voor samenwerking Joost Vos, Lydia Sterrenberg	141	De ene plek is de andere niet: de collage stad als kracht Hans-Hugo Smit, Frank Wassenberg	185
Over prestatie meten: wanneer doet een wijkteam het goed?[105] Wouter Rutten, Lydia Sterrenberg	147	Wie geeft vorm aan de gebouwde stad? Hans-Hugo Smit, Frank Wassenberg	193
Tot slot Lydia Sterrenberg	151	De gebouwde stad, Slotbeschouwing Hans-Hugo Smit, Frank Wassenberg	199
Naschriften:	155	Literatuur De gebouwde stad	201
Historische reflectie op de verzorgingsstaat als 'institutioneel systeem' Lydia Sterrenberg	155	Conclusies De uitdagingen voor de stad	205
Nieuwe veranderingen: marktwerking Lydia Sterrenberg	156	Inhoud	207
Zelfredzaamheid, eigen kracht, burgerparticipatie als ' <i>boundary concepts</i> ' Lydia sterrenberg	157	Uitdagingen voor stedelijke governance Geert Teisman	209
Wie - de burger die ondersteuning nodig heeft? Lydia Sterrenberg	158	Conclusies: de uitdagingen voor de stad Kennis maken met de stad Wim Hafkamp, Jos Koffijberg, Geert Teisman	213
Over uitsluiting Lydia sterrenberg	159	Conclusies: de uitdagingen voor de stad De krachten samengebondeld Geert Teisman	219

Inleidend deel

Inhoud

Voorwoord
Geert Teisman

Inleiding De stad kennen, de stad maken
Wim Hafkamp, Jos Koffijberg, Ton Rutjens, Geert Teisman

Tien jaar kennisontwikkeling over steden in een veranderend decor
Jos Koffijberg

De bestuurskracht van steden Bepalen en uitrollen of veerkrachtig handelen in netwerken?!
Geert Teisman

De kracht van de zelforganiserende stad
Ewald de Bruijn, Lasse Gerrits

Plaatsgebonden identiteit: het anker voor stedelijke ontwikkeling
Wouter Jan Verheul

Vernieuwende interacties tussen wetenschap en stedelijke praktijk ^[5]
Robert Duiveman



Voorwoord

Namens Platform31 en het team van contribuanten.

Den Haag, februari 2015 prof. dr. ing. Geert R. Teisman, wetenschappelijk directeur Platform31

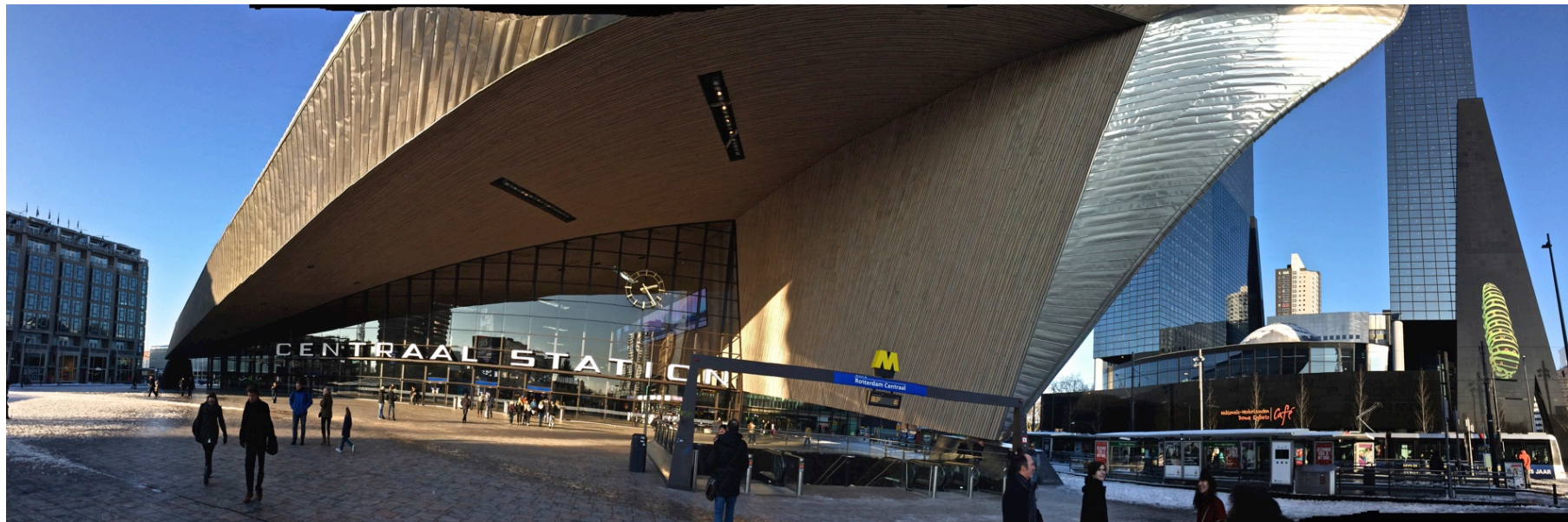
Met dit document sluit Platform31 het onderzoeksprogramma Kennis voor Krachtige Steden af. Het programma heeft gedurende bijna een decennium een groot aantal onderzoeken naar de kracht van steden geëntameerd en tot afronding gebracht. Wetenschappers van vele universiteiten hebben samen met praktijkmensen van vele organisaties data verzameld en kennis ontwikkeld over de factoren die de kracht van de steden en de stedelijke regio's bepalen.

Dit document is geen poging om alle verrichte studies samen te vatten. Het wil juist belangrijke inzichten uit de studies verbinden met actuele uitdagingen van hen die betrokken zijn bij de toekomst van de stad: overheden, bedrijven, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en burgers.

De praktijkmensen en wetenschappers die bijdragen aan dit document werken de informatie die ze hebben opgedaan op tot kennis die hier en nu helpt om steden verder te ontwikkelen. Het document is opgebouwd uit vijf delen. Het eerste deel overziet de vraagstukken van stedelijke ontwikkeling, van stedelijk bestuur en van de kennisontwikkeling die deze processen ondersteunen. De zelf-ontwikkende krachten van de stad, de bestuurlijke krachten en de kracht van kennis worden zo in een spannende en vruchtbare driehoeksrelatie tot elkaar gebracht.

Daarna volgen er drie delen over de sociale, de economische en de ruimtelijke ontwikkelingsgang van steden. Elk domein heeft zijn eigen historie en manieren van werken, die kunnen verschillen. Ook zien we het vraagstuk soms sterk veranderen. Lag in het ruimtedomein de nadruk tot de eeuwwisseling op schaarste, nu prijken leegstand en transformatie hoog op de agenda, met consequenties voor kennis en bestuur. Sociale en economische vraagstukken komen hoger op de agenda, gekoppeld aan een stevige decentralisatie van bestuurlijke verantwoordelijkheid. Tegelijkertijd wordt de EU belangrijker voor stad en regio en worden stad en regio belangrijker voor internationale ontwikkeling.

In het laatste deel overzien we de ontwikkelingen in ruimte, economie en sociaal domein en trekken we overkoepelende conclusies. De stad en metropolitane regio's blijven de magneten voor economische vernieuwing en hoogwaardige kenniswerkers. De stad speelt een cruciale rol in mondiale economische ontwikkeling. Tegelijkertijd manifesteren sociale problemen zich juist ook in de stad. Kansen en bedreigingen zitten aan dezelfde tafel. Dit document nodigt uit om deze kansen en bedreigingen te leren kennen en voortvarend aan te pakken.



Inleiding

De stad kennen, de stad maken

Ton Rutjens, Jos Koffijberg, Geert Teisman

Welke factoren en ontwikkelingen bepalen de economische en sociale kracht van steden en stedelijke gebieden, welke relaties bestaan er tussen de economische en sociale kracht van steden, en met welke interventies en sturingsarrangementen kan de economische en sociale kracht van steden (in samenhang) worden versterkt?’

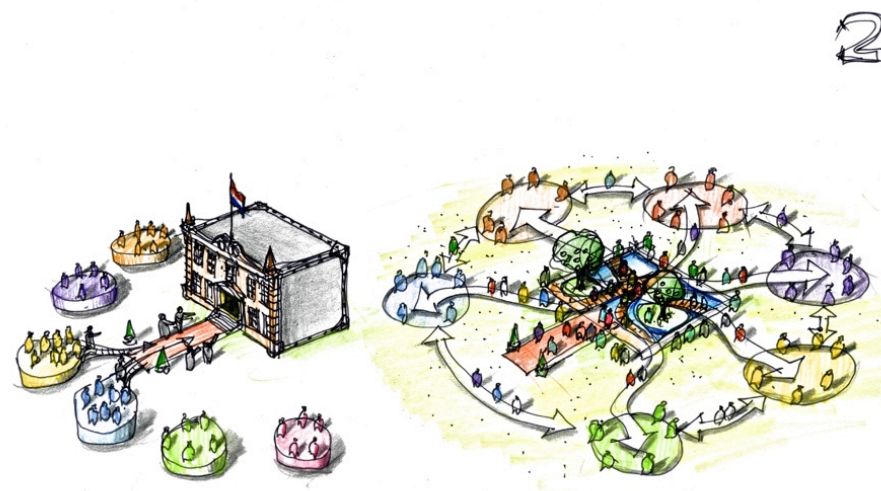
Bovenstaande vraagstelling vormde het uitgangspunt voor het onderzoeksprogramma Kennis voor Krachtige Steden (KKS), dat in 2007 van start ging. Dit boek sluit het KKS-programma af en plaatst kennisontwikkeling hoog op de agenda van de stad. Het beoogt de uitgebreide wetenschappelijke kennis over stedelijke ontwikkeling praktisch bruikbaar te maken.

De oorspronkelijke vraagstelling van het onderzoeksprogramma heeft niets aan actualiteitswaarde ingeboet. Het programmadoel zou in nieuwe onderzoeksprogramma's als SURF (2014) niet misstaan: 'verwerven van kennis en inzicht in de vraag hoe steden en stedelijke gebieden zich economisch en sociaal ontwikkelen, hoe deze ontwikkelingen elkaar beïnvloeden en hoe en in welke mate die ontwikkelingen met beleid doelgericht kunnen worden beïnvloed.'

Hoe actueel de vraag ook blijft, tussentijds hebben zich stevige omslagen in de stad voltrokken en zijn er andere uitdagingen en opvattingen over de overheidsrol ontstaan. In 'De toekomst van de Stad' stelt de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI): 'Er is een perspectief nodig dat niet op voorhand de overheid, het bestuur of (zoals tegenwoordig vaak) burgerinitiatief op de voorgrond zet. Anders dan nu vaak in het debat wordt verondersteld, is zelforganisatie niet iets dat pas ontstaat als de overheid iets niet meer doet. Het is meer. Het refereert aan het vermogen van een stad om zich steeds aan te passen aan nieuwe omstandigheden. De dynamiek van mensen in de stad zorgt ervoor dat steden veranderen en zich voortdurend ontwikkelen. De stad is, met andere woorden, een zelforganiserend systeem. Net zo goed als burgers, ondernemers/bedrijven en maatschappelijke partijen zijn lokale overheden ook actoren binnen dat systeem. Samen maken zij ze de stad. De stad is het permanent veranderende resultaat van deze zelforganisatie.'

De participatiesamenleving en meer zelforganiserend vermogen van de samenleving lijken nieuwe uitdagingen. Maar waar hebben we het dan over? Burgers, ondernemers, verenigingen (of langer geleden bijvoorbeeld de gilden) hadden altijd al

bijgedragen aan de ontwikkeling van steden. Zelforganiserende systemen bestaan dus al lang: Amsterdam, Groningen, 's-Hertogenbosch noch Maastricht zouden er zijn zonder de zelforganiserende krachten van weleer. En toch is het 'nieuwe' perspectief waar de RLI voor pleit van belang. Het markeert andere bestuurlijke, sociale en economische verhoudingen in de stad. Het denken over de rol van de overheid verschuift van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat'. De verhoudingen worden meer horizontaal, eigen aan de netwerksamenleving, zonder dat verticale structuren verdwijnen. Die verschuiving vraagt om nieuwe mores tussen overheid en burger, publiek en privaat en bestuur en civil society. Het hoofdstuk Kennis maken met de stad van Wim Hafkamp, Jos Koffijberg en Geert Teisman gaat hierop uitgebreid in.



Illustrator Jan Metz verbeeldt de overgang van de geordende bestuurskracht gericht op het stadhuis naar de samenwerking van de vele stedelijke partijen

De vragen uit het onderzoeksprogramma Kennis voor Krachtige Steden richten zich op de inhoudelijke opgaven die in de steden spelen. De vragen die hierin worden gesteld, zijn onlosmakelijk verbonden met het denken over steden, zoals in het hoofdstuk van Jos Koffijberg en Geert Teisman (Tien jaar Kennisontwikkeling over steden in een veranderend decor) blijkt. Wel ligt het perspectief van waaruit deze vragen beantwoord worden anno 2015 anders. Het gaat nu nóg sterker om kennisontwikkeling en lerend vermogen bij veel meer organisaties dan alleen het stadsbestuur. Teisman verdiept in zijn hoofdstuk De bestuurskracht van steden: Bepalen en uitrollen òf veerkrachtig handelen in netwerken? de inzichten in de opgave die hier-

uit volgen. Hij staat vervolgens stil bij de barrières die daarbij moeten worden overwonnen, zoals het overbruggen van schaalniveaus en het omgaan met allianties. Teisman constateert dat de opgaven die in dit boek besproken worden, gezien moeten worden in het licht van het zoeken naar nieuwe bestuurskracht. Een bestuurskracht die wordt bepaald door het vermogen om te gaan met een set van probleemdefinities door verschillende partijen (issuemanagement), met het bundelen van krachten van vele niet te sturen organisaties en het ruimte bieden aan het ontstaan van gelijk gerichtheid in een uitvoering waarin vele organisaties hun eigen weg kunnen gaan.

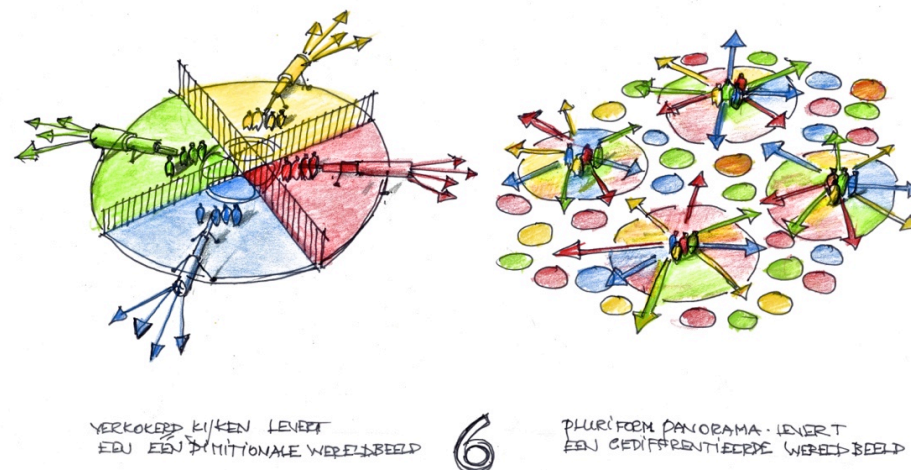
Dat niet alle partijen in de samenleving gelijke kansen hebben, maar dat vele factoren van invloed kunnen zijn op de kracht die de afzonderlijke partijen kunnen ontwikkelen, komt ook in beeld in het hoofdstuk van Ewald de Bruijn en Lasse Gerrits in De kracht van de zelforganiserende stad. Zij zoeken aan de hand van de vele publicaties die voortkomen uit het KKS programma naar de factoren die ertoe doen.

Dat de ene stad, of regio, niet de andere is, spreekt vanzelf. Hoewel, de behoefte aan landelijk eenduidig beleid en de daaraan ten grondslag liggende principes van 'verdelende rechtvaardigheid' of 'gelijke monniken, gelijke kappen' staan soms op gespannen voet met het omgaan met variëteit en eigenheid. Maar het inzicht dat een gedeeld besef van eigenheid en identiteit kan helpen bij het bundelen van gezamenlijke krachten, breekt steeds verder door. De vraag is echter of eigenheid en identiteit wel op een verantwoorde en reproduceerbare manier gekend kunnen worden en of deze identiteit vervolgens zelfbewust kan worden veranderd. Kan een identiteit worden versterkt of gereproduceerd bijvoorbeeld door iconen te ontwerpen die passen bij deze eigenheid? In het hoofdstuk Plaatsgebonden identiteit: het anker voor stedelijke ontwikkeling, gaat Wouter Jan Verheul hierop in.

We verbinden in deze publicatie de uitkomsten van het wetenschappelijk programma met de actuele opgaven die in de steden spelen. Hoe kan dat het beste, welke uitdagingen kom je tegen bij de ontmoetingen tussen wetenschap en praktijk? Robert Duiveman reflecteert op de interactie tussen beide praktijken. Hij gebruikt daarvoor de ervaringen van de deelnemers aan het KKS-programma zelf. Zijn vraagstelling was hoe en onder welke voorwaarden kennispraktijken een productieve bijdrage kunnen leveren aan de omgang met ongestructureerde stedelijke problemen. Dat resulteert in een aantal praktische do's-and-don'ts, concrete lessen voor toekomstige programma's. Programma's die voortborduren op de ervaringen en de kennis uit het KKS programma, zoals Smart Regions of the Future (SURF) dat in 2015 van start gaat in het samenwerkingsverband VerDuS van NWO, Platform31 en de ministeries van BZK en IenM.

Deze reflecties op het KKS programma: over de geschiedenis van het programma, de lessen voor de governance-uitdagingen, de factoren die de kracht van steden

kunnen bepalen, de kracht van het maken van het verschil en het belang van kennisprogramma's zelf, samen vormen ze de invalshoeken van waaruit we de actuele stedelijke vraagstukken in deze publicatie belichten.



Illustratie Jan Metz

Drie domeinen, drie boekdelen

De publicatie richt zich op het benutten van de mogelijkheden om de ervaringen uit kennisprogramma's praktisch nuttig te maken. We doen op die manier mee in de zoektocht naar nieuwe verhoudingen die passen bij een participatiesamenleving, waarin de stedelijke praktijk gemaakt wordt door velen, met de stad als het permanent veranderende resultaat van de zelforganisatie, zoals de RLI dit aanduidt. Het samenspel tussen de stedelijke actoren dat hiermee ontstaat, pakt anders uit in de verschillende domeinen, maar worstelt vaak met dezelfde achterliggende dilemma's. In enkele afzonderlijke hoofdstukken gaan auteurs uit de verschillende domeinen in op de praktijkdilemma's die spelen bij het ontwikkelen van nieuw beleid (zie daarvoor o.m. het slothoofdstuk van Sterrenberg in het deel De sociale stad en het openingshoofdstuk van De Groot in het deel De economische stad). Maar hoe overeenkomstig de dilemma's bij het ontwikkelen van de nieuwe onderlinge verhoudingen in de stad ook zijn, de verschillen tussen de domeinen economie, sociaal en fysiek blijven evident, en persistent. Het is nog niet zo eenvoudig de actuele problemen echt integraal te behandelen, ook niet in deze publicatie. Het is lastig om

de domeinen te overstijgen. Eerder blijft het, zoals Hafkamp, Koffijberg en Teisman in hun concluderende hoofdstuk Kennis maken met de stad stellen, een kwestie van deuren in de kokers openen (zie ook de illustratie van Jan Metz hier boven).

De economische stad

De boekdelen zijn eigenstandig te lezen, ze leggen elk de focus bij de actuele en meest urgente stedelijke vraagstukken. In het boekdeel De economische stad staat de opgave centraal dat steden zich ook op lange termijn moeten kunnen blijven meten met de internationaal groeiende concurrentie en tegelijk de opkomende sociale opgave het hoofd moeten bieden. De stad heeft de toekomst en groeit in kracht, maar tegelijk heeft de stad twee gezichten (zie de bijdrage Bouwstenen voor de regionale arbeidsmarkt van Edzes c.s.). Enerzijds is de stad de thuisbasis voor de motoren van de economische groei en anderzijds concentreren armoede en sociale problematiek zich in dezelfde stad.

De Groot richt in zijn bijdrage Stedelijk economisch beleid voor werkgelegenheid en innovatie de blik op de factoren die de economische kracht van de steden bepalen. Hij schetst het belang van het benutten van de agglomeratievoordelen. Maar sturen op agglomeratievoordelen roept ook nieuwe beleidsdilemma's op. Van Oort geeft in zijn hoofdstuk verdere verdieping aan de vraag wat nodig is om de agglomeratievoordelen te benutten. Hij pleit voor een beleid dat zich richt op verbreding, inbedding en diversifiëring van economische clusters in steden. Met dit pleidooi van een verbreding van de aanpak en de inbedding in de lokale omstandigheden, maakt hij zichtbaar - zoals eerder Teisman betoogde - wat het belang is van het kunnen omgaan met complexiteit en eigenheid bij het ontwikkelen van de randvoorwaarden voor regionale economische groei.

Andere auteurs in De economische stad belichten soms meer specifieke vraagstukken die spelen bij het ontwikkelen van de economische kracht van de regio en de stad. Rouwendal gaat in zijn bijdrage Erfgoed is belangrijk voor krachtige steden in op het belang van erfgoed voor een stad. Engbersen beschrijft in zijn hoofdstuk Het verhaal van twee ondernemers in twee winkelgebieden het belang van cultureel ondernemerschap. Wilke en Dorenbos behandelen in het hoofdstuk Gemeentelijk arbeidsmarktbeleid: in de beperking toont zich de meester de vraag hoe het gemeentelijk arbeidsmarktbeleid het meest effectief kan zijn gelet op de per 1 januari 2015 ingevoerde Participatiewet.

Hafkamp, Dorenbos en van Hoorn verzamelen de rode draden van dit boekdeel aan de hand van een met praktijkervaringen vervlochten analyse van de regionale economieën van Emmen en Zwolle (Economie en arbeidsmarkt in stad en regio: cases Emmen en Zwolle). Van Dijken reflecteert ten slotte op het boekdeel en komt tot een aantal concrete handelingsperspectieven (Op zoek naar concrete handelingsperspectieven).

De sociale stad

De thema's in De economische stad zijn vervlochten met de vraag hoe steden sociale en maatschappelijke vraagstukken kunnen oppakken in relatie met het versterken van de economische kracht van de stad. Ondernemerschap, het belang van regionale netwerken in triple helix verbanden, lokale cultuur- historische gebouwen. Hafkamp c.s. zoeken naar de motortjes in de regionale economie en verbinden deze met het versterken van de arbeidsmarkten in Zwolle en Emmen. Hoe vervlochten economie en sociaal ook zijn, de opgave in het sociale domein kent - zeker op dit moment van transformatie en decentralisering van het aanbod aan zorg en maatschappelijke voorzieningen - zijn eigen dynamiek. Het boekdeel De sociale stad legt de focus bij de opgave die verbonden is met deze mega-transformatie en op de rol die steden in dit voor hen vaak betrekkelijk nieuwe veld moeten spelen.



De keuze voor de focus op de transformatieopgave leidt ertoe dat de verhalen over de sociale kracht, de kracht van het zelforganiserend vermogen van maatschappelijke groepen en individuen in de samenleving, wat onderbelicht blijven. Maar dat was het gevolg van de keuze voor een urgent en actueel vraagstuk om de verbinding te maken tussen kennis en praktijk.

Het boekdeel is opgebouwd als drieluik. Het eerste luik geeft overzicht van de stand van zaken en begint met De verzorgingsstaat op de schop waarin Lydia Sterrenberg de achtergronden schetst van de veranderingen die binnen de gemeenten in het sociaal domein worden ingezet. Het hoofdstuk De complexiteit van terug naar de

eenvoud (Mirjan Oude Vrielink, Lydia Sterrenberg, Helga Koper) doet verslag van een uitgebreid KKS onderzoek. Hierin wordt de ontwikkeling van de organisatie van wijkteams belicht. Het hoofdstuk schetst het ontstaan van de wijkteams en de variëteit in benaderingen die is gegroeid. Vervolgens gaat het in op de inrichtingsvragen, vragen die de nieuwe wijkteams confronteren met lastige valkuilen. In het hoofdstuk Informele ondersteuning verkent Lydia Sterrenberg de gevolgen van het denken over de participatiesamenleving. De roep om actief burgerschap, burgerparticipatie, eigen kracht en samenredzaamheid, vraagt de inzet van burgers. Maar wat houdt dat in de praktijk in, welk beroep doet de overheid daarmee op individuen en organisaties en wat betekent dit voor de verhoudingen? De bijdrage inventariseert praktisch wat al gebeurt en wat al kan, maar zet ook vraagtekens bij de gevolgen en bij de mogelijkheden.

Het tweede luik kruipt dicht op de praktijkvragen die spelen bij de decentralisatie. In het hoofdstuk Patronen doorbreken in het Amsterdamse jeugd domein schetsen Tamara Metz en Douwe van den Berg de achtergronden en de praktijk van de vernieuwing in de Jeugdzorg in Amsterdam. In verschillende korte interviews geven Wouter Rutten (Huizen, Haarlem), Dave van Ooijen (Breda) en Lydia Sterrenberg (Amsterdam) vervolgens ruimte voor reflectie van practitioners op specifieke vraagstukken die opdoemen: vraagsturing, inzetten op vrijwilligerswerk, schakelen tussen wijkvertegenwoordiging en gemeenteraad. Frank van Steenberg en Julia Wittmayer schetsen daarna in Veerkracht Carnisse hoe het inbedden van maatschappelijke steun in het lokale weefsel gepaard gaat met vallen en opstaan. Het hoofdstuk toont het belang van voldoende ruimte voor vernieuwing om aan te kunnen sluiten bij de eigenheid en de geschiedenis van de lokale netwerken.

Het derde luik neemt weer wat afstand van de praktijk en reflecteert over enkele meer fundamentele vragen die de agenda van de decentralisatie in de komende tijd zullen bepalen. In het hoofdstuk Lokale regie in het jeugd domein. Introductie van een presentiemodel voor samenwerking, belichten Joost Vos en Lydia Sterrenberg hoe de juridische, institutionele en professionele kaders van waaruit professionals met cliënten werken, in de praktijk hard onderling kunnen botsen. Ze bieden een perspectief waarmee de verschillende logica's te overbruggen zijn, maar daarvoor is wel ruimte nodig. Ruimte voor het gebruik van wijsheid, om morele oordelen te vellen. Maar hoeveel ruimte bieden protocollen of blijft er over na een incident waarmee de politiek in verlegenheid gebracht kan worden? Het hoofdstuk Over prestatie meten: wanneer doet een wijkteam het goed? (Wouter Rutten en Lydia Sterrenberg) gaat in op de spanning tussen het sturen op doelmatigheid en efficiëntcy versus het realiseren van de kwaliteitsdoelen in de zorg.

De gebouwde stad

Net als bij de andere boekdelen staat ook in het boekdeel De gebouwde stad de actuele opgave centraal. Maar hoe belangrijk is deze opgave nog? In het openings-

hoofdstuk stellen Hans-Hugo Smit en Frank Wassenberg de vraag aan de orde of de (verandering van de) gebouwde stad er zelfs nog wel toe doet. Lang was het accommoderen van de groei van de stad een belangrijke prioriteit. De sector is echter in transitie. Veranderingen in de vraag, in het aanbod, in de financiering zorgen ervoor dat het spel, de spelers en het speelveld zijn veranderd. De auteurs onderkennen drie fundamentele opgaven, waarop ze in de rest van het boekdeel ingaan.

De eerste opgave ligt bij het omgaan met dynamiek in de stad. De ontwikkeling in de samenleving verloopt snel. Veel verandert in het gebruik van de stad en in het gebruik van het onroerend goed in de stad. De gebouwde stad is - meestal letterlijk - in beton gegoten. Wat zijn dan de mogelijkheden om dat andere gebruik te accommoderen? En hoe ziet het flexibel gebruik van gebouwde stad eruit? Ze verkennen de aanpasbaarheid van de bestaande gebouwen en de voorwaarden waaronder deze aanpassingen kunnen worden gerealiseerd. Het hoofdstuk De gebouwde stad: flexibele schil of in beton gegoten? gaat uitgebreid op deze vragen in.

De tweede uitdaging zit in het omgaan met differentiatie en verschillen. De verschillen tussen en binnen landen en steden nemen toe. Hans-Hugo Smit en Frank Wassenberg nemen in het derde hoofdstuk De ene plek is de andere niet: de collage-stad als kracht? als vertrekpunt dat de verschillen tussen en binnen steden en landen groter worden. Lang is het beleid gericht op het creëren van gelijke condities. Gelijkheid versterkt de kans op gelijkvormigheid. Maar, zo vragen de auteurs zich af: Is het niet effectiever om in te zetten op het versterken van wat sterk is in plaats van te voorkomen dat zwakke gebieden verder verzwakken? De kracht van de stad is, zeker vanuit economisch perspectief, verbonden aan het onderscheidend vermogen van haar kwaliteit als vestigingsplaats, maar ook als consumenten en culturele stad. Maar sturen op variëteit is paradoxaal. Elke sturing beperkt de variëteit en sturing op verschillen roept ook nieuwe dilemma's op. Welke verschillen zijn maatschappelijk acceptabel en wat moet aan de onderkant geborgd zijn? Fundamentele vragen die in het licht van de mondiale competitie tussen regio's en steden op nieuw antwoord vergen.

De derde uitdaging betreft de wijze waarop dat aanpassen zijn beslag krijgt. Oude sturing- en verdienmodellen voldoen niet langer en nieuwe modellen ontbreken of moeten zich nog bewijzen, stellen de auteurs. De veranderingen komen vervolgens vanuit de verschillende posities in beeld: van aanbod- naar vraaggericht, toelating- naar uitnodigingsplanologie, van government naar governance en van integraal en top-down naar organisch en bottom-up.

Conclusies, de uitdagingen voor de stad

In het boekdeel Conclusies: uitdagingen voor de stad brengen Wim Hafkamp, Geert Teisman en Jos Koffijberg de rode draden die door de boekdelen heenlopen ten slotte bij elkaar. Het boek is daarmee niet af. De afsluiting van het KKS programma beoogt eerder een voorzet te geven voor een meer permanent debat over factoren die de kracht van de stad en de regio bepalen. In de eerste plaats loopt het programma door in het nieuwe SURF programma dat vanaf 2015 van start gaat. Maar we willen het debat breder trekken. We hebben gekozen voor een brede insteek op de maatschappelijke vraagstukken die nu, anno 2015 spelen. We hebben ook gekozen voor de vorm van een levend boek. Elke passage, elk thema kan aanleiding zijn om ervaringen onderling te delen en om te inventariseren welke andere leerervaringen elders zijn opgedaan. De vorm van een e-publicatie maakt interactie tussen practitioners en wetenschappers mogelijk. Elke passage kan met één klik voor een lezer een begin zijn van een nieuw debat. We hopen dat het boek daarmee stimulans is om ervaringen en kennis te delen. We hopen ook dat het boek een startpunt is voor het opwerken van wetenschappelijke tot praktisch bruikbare oplossingen (valorisatie). Nieuwe kennistrajecten moeten zich immers kunnen enten op de stam van het KKS programma.



Tien jaar kennisontwikkeling over steden in een veranderend decor

Jos Koffijberg

Inleiding

In 2005 zijn de eerste voorstellen ontstaan voor een stedelijk onderzoeksprogramma en het Nicis Institute. In 2015 loopt dit programma af. Het onderzoeksprogramma heeft bijgedragen aan de stedelijke ontwikkeling in Nederland, aan 'krachtige steden'. Naast de inhoudelijke stedelijke agenda was er binnen het onderzoeksprogramma Kennis voor Krachtige Steden ook aandacht voor de sturing van stedelijke ontwikkeling en de veranderende verhouding tussen onderzoek en praktijk.

Tussen 2005 en 2015 zijn drie fasen te onderscheiden, in het denken over steden, in stedelijke sturing en in de verbinding tussen onderzoek en praktijk. We gaan voor elke fase na hoe ze in het programma vorm hebben gekregen.

De stedelijke agenda rond 2005: aanloop naar KKS

Kennis voor Krachtige Steden (KKS) is het onderzoeksprogramma dat in 2006, samen met het businessplan Nicis, als initiatief ter versterking van de kennisinfrastructuur werd ingediend bij het kabinet voor een bijdrage uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES). De wortels van het programma liggen dieper. Rond 2000 begon voor het Grotestedenbeleid (GSB) een tweede vijfjaarsperiode. Het GSB was in

1995 ingesteld om sociale problematiek in steden integraal (ook interdepartementaal) aan te pakken. De coördinerend staatssecretaris (later minister) van GSB huisde in bij het ministerie van BZK. Na vijf jaar bleken steden meer van elkaar te willen leren en kennis te delen. In 2001 werd een Kenniscentrum Grote Steden (KCGS) ingesteld. Alle GSB-steden droegen daaraan bij naar rato van inwonertal, waarna de betrokken ministeries de stedelijke bijdrage verdubbelden. Eerste directeur was Gerard Schouw, oud-wethouder GSB in Dordrecht. Wim Deetman, burgemeester van Den Haag, werd bestuursvoorzitter.

Vanaf 2002 trof KCGS voorbereidingen voor een programma waarin wetenschappers en professionals uit de steden samen stedelijke vraagstukken zouden onderzoeken. Schouw (zelf gepromoveerd) en Deetman (oud-minister van onderwijs en



Wim Deetman, bestuursvoorzitter KCGS

wetenschap) zagen de waarde die universitair onderzoek voor de stedelijke praktijk kon hebben. Met cofinanciering van NWO, het Rijk (BZK, VROM en VWS) en de grote steden, startten in 2003/2004 24 driejarige projecten in het 'Stedelijk Innovatieprogramma' (€9 mln). In de selectieprocedure bepaalden stedelijke 'practitioners' mee welke projecten relevant waren voor financiering en steun.

De stedelijke agenda: grotere urgentie stedelijke problematiek

Na 2002 ontstond er meer gevoel van urgentie voor stedelijke vraagstukken. Het succes van Pim Fortuyn en zijn politieke erfenamen en de moord op Theo van Gogh in Amsterdam, maakten dat politiek Den Haag meer aandacht gaf aan wat er in wijken en buurten gaande was. Bij het ministerie van VROM ontstond de overtuiging dat de procesgerichte benadering van de Wet stedelijke vernieuwing, moest worden aangevuld met aandacht en middelen voor wijken. Dat leidde tot beleid voor vijftig prioritaire wijken (later: 56-wijkenaanpak). De intensivering van aandacht was ook het gevolg van de (tijdelijke) economische neergang in 2001, die de ambities voor stedelijke vernieuwing en transformatie - verwoord in de woonnota van staatssecretaris Remkes (2000) - ter discussie stelde. Naast de aandacht voor sociale en politieke spanningen in buurten en wijken, groeide ook het besef van steden en stedelijke regio's als nationale economische motoren. De VROM-raad (2004) wees erop. De kabinetsnota Pieken in de Delta (2004) had ook veel invloed. Deze ontwikkelingen kregen een vertaling in de derde periode van Grotestedenbeleid, dat de titel 'Krachtige Steden' meekreeg.

Tabel 1 vat belangrijke (rijks)documenten samen. In 2005 richtte het rijksbeleid zich meer op steden die economisch krachtig waren, de concurrentie met het buitenland aankonden, sociale samenhang vertoonden en midden- en hogere inkomens aan zich wisten te binden. Het doel van GSB-III 'krachtige steden' toen zegt veel: we willen 'zichtbare resultaten met een minimum aan bureaucratie', 'integraal' en

'ontkokerd'. Het doel en de gebezigde taal was er een van kracht. Krachtig bestuur voor krachtige steden. De handen ineen: het GSB was een 'coalitie' tussen Rijk en steden, waarbij binnen het Rijk een coalitie werd nagestreefd van acht betrokken ministeries. Wetenschap en praktijk: verbinden met het oog op innovatie.

Tabel Stedenbeleid anno 2005				
	Sociaal	Economie	Fysiek	Onderzoek: KKS
Doelen	<i>"Krachtige steden"</i> Verbetering van 1. veiligheid 2. leefomgeving 3. sociale kwaliteit 4. binden midden-/hogere inkomens 5. economische kracht	<i>Economisch sterke steden en regio's</i> Impuls kenniseconomie (VROM-raad) Benutten potenties in gebieden van nationaal economisch belang (pieken) (EZ)	<i>Stedelijke vernieuwing:</i> <ul style="list-style-type: none"> • differentiatie woningvoorraad • betere kwaliteit leefomgeving Nota Ruimte: m.n. economische ontwikkeling	Inzicht in economische en sociale kracht van steden en wisselwerking daartussen
Hoe	Sturen op zichtbare resultaten, minder bureaucratie, ruimte voor maatwerk Integraal: brede doeluitkeringen, partnerschap Rijkssteden	Impuls mainports en "brainports" Aantrekken creatieve en kenniswerkers Decentraal wat kan selectieve bemoeienis Rijk met economische kerngebieden	Subsidie (ISV) 56 prioritaire wijken Ontwikkelingsplanologie Programma's Noord- en Zuidvleugel, ZO-Brabant	Onderzoek met betrokkenheid steden (vooraf en achteraf) Commissie selecteert voorstellen Onderzoek en disseminatie

Tabel 1: Stedenbeleid anno 2005

BZK, 2004, *Samenwerken aan de Krachtige stad, stelsel Grotestedenbeleid 2005 t/m 2009*
 EZ, 2004, *Pieken in de Delta. Gebiedsgerichte economische perspectieven*
 VROM, 2004, *Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling*
 VROM-raad, 2004, *Nederlandse steden in internationaal perspectief, pro leren en verbinden*
 KCGS, 2006, *Kennis voor Krachtige Steden. Onderzoeksprogramma MTI Nicis*

Een ander spoor werd getrokken in het innovatiebeleid. Tot de paradepaardjes van het kabinet-Balkenende II behoorde het Innovatieplatform, bedoeld om de zogenaamde kennisparadox aan te pakken: de Nederlandse wetenschap is excellent, maar ze leidt onvoldoende tot innovaties. Het Innovatieplatform lanceerde het idee om naast 'Technologische Topinstituten' ook 'Maatschappelijke Topinstituten' (MTI) in te stellen, met het doel innovatie te bewerkstelligen rond maatschappelijke

vraagstukken die voor Nederland van vitaal belang zijn. Die innovatie zou tot stand kunnen komen door nauwe samenwerking tussen onderzoeksinstituten, bedrijfsleven en overheid. Toenmalig minister Van der Hoeven van OCW nam dat idee over. Naast de toekomst van het pensioenstelsel en de internationalisering van het Nederlands recht, vond zij de stedelijke problematiek dermate relevant dat zij het Stedelijk Innovatieprogramma (STIP) van het toenmalige Kenniscentrum Grote Steden aanwees als potentieel maatschappelijk topinstituut.



Minister Van der Hoeven en directeur Gerard Schouw: maatschappelijk topinstituut (2005)

In 2005 kwamen de twee lijnen samen: toenemende urgentie van stedelijke problematiek en steun voor de ambitie om wetenschap te richten op economische en maatschappelijke vraagstukken. Voor het KCGS lag hier een opdracht en een 'window of opportunity'. Voormalig GSB-minister Thom de Graaf ging als verkenner van een te vormen MTI voor stedelijke innovatie op pad en kreeg steun van steden, acht ministeries en universiteiten. Eind 2005 is het voorstel tot oprichting van het Netherlands Institute for City Innovation Studies (Nicis) ingediend. Een 'commissie van wijzen' achtte de inhoudelijke uitwerking echter onvoldoende voor honorering. KCGS werkte het voorstel verder uit in businessplan Nicis en bijbehorend onderzoeksprogramma 'Kennis voor Krachtige Steden', dat is opgesteld onder leiding van prof. dr. Ronald van Kempen. Ditmaal met succes: medio 2006 stemde het kabinet in. Op 1 januari 2007 werd KCGS omgedoopt tot Nicis Institute en ging het programma van start, onder leiding van wetenschappelijk directeur Prof. dr. Wim Hafkamp.

De verbinding tussen wetenschap en stedelijke praktijk vond in het Stedelijk Innovatieprogramma zowel aan de voor- als de achterkant plaats. Onderzoeksvoorstellen van universitaire onderzoekers die pasten binnen de thematische zwaartepunten van een commissie met vertegenwoordigers van steden en departementen, zijn beoordeeld door een commissie waarin ook vertegenwoordigers van steden en departementen zitting hadden. Dit week af van gebruikelijke NWO procedures. De

commissie beoordeelde de voorstellen op maatschappelijke en praktische relevantie. Nicis en KKS namen deze procedure over. Een breed samengestelde commissie van wetenschappers en mensen uit de praktijk (publiek, privaat, maatschappelijk) maakten een selectie uit de 160 voorstellen die al in het KKS-Programma stonden. Aan de 'achterkant' vonden uitvoerige disseminatie-activiteiten plaats: publicaties en bijeenkomsten gericht op gebruik van resultaten door stedelijke bestuurders en professionals.

Continuïteit en verandering: 2006-2008

De stedelijke agenda 2006-2009: krachtige wijken!

De nationale politiek was in het eerste decennium van deze eeuw turbulent met vier kabinetten- Balkenende, die geen van alle de rit uitzaten. In 2005 legde Sybilla Dekker (VVD) haar ministersportefeuille (VROM) voortijdig neer vanwege de Schipholbrand. Pieter Winsemius (VVD) volgde haar op. Kort daarvoor schreef hij als lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) het rapport 'Vertrouwen in de buurt' (WRR, 2005). Hij had zich grondig in de problemen van stedelijke wijken en buurten verdiept. In november 2006, met de verkiezingen in het vooruitzicht, liet hij weten dat in veertig wijken de vlam in de pan zou slaan als er niet extra werd ingegrepen (de Volkskrant, 1-11-2006). De rellen in de Parijse voorsteden van een jaar daarvoor lagen nog vers in het geheugen. Winsemius had succes: bij de kabinetsformatie begin 2007 kreeg de problematiek van de wijken een prominente plaats in het coalitieakkoord. Er kwam een aparte projectminister voor Wonen, Wijken en Integratie, in de persoon van Ella Vogelaar (PvdA). Bovendien riep Winsemius de corporaties vlak voor de verkiezingen op hun omvangrijke vermogen actiever in te zetten om de problemen in de wijken te helpen oplossen. Tijdens de formatie presenteerden de corporaties hun 'Antwoord aan de samenleving', een plan met investeringsambities. Daarmee stond de wijkaanpak op de agenda. Ook de belangrijkste financieringsbronnen leken gemobiliseerd. Daaraan had tevens het eerdere traject "Nieuwe coalities voor de wijk" bijgedragen. Dertien teams, bestaande uit een bewindspersoon, een directeur-generaal, een externe deskundige en een wethouder, ontfermden zich in 2006 over stroef lopende projecten in elf stedelijke wijken.

De opdracht aan Vogelaar was stevig, militair geformuleerd: "Er komt een offensief om probleemwijken te ontwikkelen tot prachtwijken. Onderdeel ervan zijn aanvalsplannen van gemeenten, woningcorporaties, bedrijfsleven, politie, welzijnswerk en scholen, waarbij zij het eens worden over doelen, geld en middelen. De rijksoverheid is medefinancier, inspirator en verbinder." (coalitieakkoord, 2007) Vogelaar werkte dit uit in een 'Actieplan Krachtwijken' (juli 2007). Binnen het beleid voor 'krachtige steden' kwam de aandacht prominent te liggen op 'krachtige wijken'.

Het Actieplan Krachtwijken omschrijft het doel van de wijkeaanpak als volgt: *'Doel (...) is om (...) de 40 wijken om te vormen tot wijken waar mensen kansen hebben en graag wonen. Het resultaat moet zijn, dat ze in 8-10 jaar weer vitale, woon-, werk-, leer- en leefomgevingen zijn waar het prettig is om in te wonen en waarin mensen betrokken zijn bij de samenleving, een perspectief hebben op sociale stijging en participeren op de arbeidsmarkt en waar mensen met uiteenlopende etnische en levensbeschouwelijke achtergronden de bereidheid hebben om elkaar als mede-eigenaren van de wijk te accepteren*

Tabel Stedenbeleid anno 2006 - 2009				
	Sociaal	Economie	Fysiek	Onderzoek: KKS
Doelen	<p><i>Van probleem- naar krachtwijken waar mensen kansen hebben, in 8-10 jaar</i></p> <p>VROM-raad: sociale stijging als doel van stedelijk beleid</p>	<p><i>Continuïteit: pleidooi voor economisch sterke steden/regio's</i></p> <p>Zie vorige periode</p>	<p><i>VROM-raad: sociale stijging als doel van stedelijk beleid</i></p> <p>Bereikbaarheid Randstad</p> <p>Tegengaan stagnatie woningbouw</p>	<p>Kennisontwikkeling rond 6 thema's:</p> <ul style="list-style-type: none"> • bestuur • economie & innovatie • onderwijs & arbeidsmarkt • veiligheid • welzijn & integratie • wonen
Hoe	<p>Focus op 40 wijken</p> <p>Forceren doorbraken, verhogen slagkracht</p> <p>Charters Rijk - Steden</p> <p>Inzet corporatiegeld</p>	<p>Zie vorige periode</p>	<p>Zie onder sociaal</p> <p>Ruimtelijk beleid: 'decentraal wat kan'</p> <p>Nieuwe WRO en grondbeleid</p>	<p>Onderzoek met steden:</p> <ul style="list-style-type: none"> • vraaggestuurd (kennisplatforms) • co-productie in consortia <p>Disseminatie en toepassing (valorisatie)</p>

Tabel 2: Stedenbeleid 2006-2009

WWI, 2007, Actieplan Krachtwijken
VROM-raad, 2006, Stad en stijging

Stad en stijging' van de VROM-raad (2006) is hierin terug te zien. Mede hierdoor is sociale stijging doel van stedelijke vernieuwing geworden. Het gaat niet primair om

een goede fysieke leefomgeving ('schoon, heel en veilig'), maar om de vraag of de stad haar functie als emancipatiemachine vervult. De VROM-raad zag onderwijs, arbeid, wonen en vrije tijd als vier stijgingsroutes'.

Naast vijf inhoudelijke thema's (werken, leren, wonen, veiligheid en integratie) had de wijkaanpak een organisatorisch doel: 'integraal en systematisch aanpakken van problemen', 'verhogen van slagkracht in de wijk', 'forceren van doorbraken in de veelal complexe vraagstukken die in wijken spelen'. Het economische beleid voor stad en regio's bleef gericht op mainports, brainports en kenniswerkers.

Wetenschap en praktijk: doorwerking in het onderzoek

Kennis voor Krachtige Steden ging in 2007 van start met een andere manier om wetenschap en praktijk te verbinden. Bij de toekenning van middelen gaf het kabinet de opdracht mee om steden sterker bij de programmering en uitvoering te betrekken; een accentverschuiving naar de vraagkant. Nicis besloot voor zes thema's 'kennisplatforms' te organiseren waarop sleutelpersonen uit de stedelijke praktijk (opnieuw) hun strategische kennisvragen zouden benoemen, en waarop excellente wetenschappers vervolgens konden reageren. Uit de interactie zouden consortia ontstaan van universitaire onderzoeksgroepen en stedelijke partijen, die gezamenlijk een onderzoeksproject zouden definiëren en uitvoeren. Alle partijen dienden daaraan bij te dragen met kennis, tijd en geld. De kennisplatforms zouden worden geleid door een kennisambassadeur uit de praktijk en worden ingeleid door een position paper van een geselecteerde excellente universitaire vakgroep ('lead partner'). Dit steunde op de overtuiging dat academische kennis waarde krijgt ('valorisatie') in verbindingen met ervaringskennis van mensen uit de praktijk en er gezamenlijk geleerd wordt.

De kennisplatforms functioneerden in 2007 en 2008. Daaruit kwamen 45 projecten voort, waaraan universiteiten en stedelijke partijen gezamenlijk hebben gewerkt, en die in looptijd varieerden van 1 tot 4 jaar. Tabel 3 bevat onderwerpen die bestuurders en professionals uit steden aandroegen. We kunnen de articulatie en keuze van deze vraagstukken begrijpen tegen de achtergrond van de maatschappelijke en politieke ontwikkelingen eind 2006.

De beleidsmatige aandacht voor de wijken drukte een stevig stempel op het onderzoek. In ieder kennisplatform droegen bestuurders en professionals vragen aan over de wijkaanpak. Veel vragen gingen over sociale mobiliteit (stijging) en hoe dat zich verhoudt tot fysieke stedelijke vernieuwing. Ook de spanning en conflict in buurten, schooluitval, burgerbetrokkenheid (participatie), veiligheid ('vliegende brigades' in Amsterdam) kregen veel aandacht. Zelfs op het kennisplatform economie kwam de wijkeconomie naar voren.

Ook was er behoefte bij steden aan inzicht in de leefwereld van arbeidsmigranten



uit Midden- en Oost-Europa. De organisatorische uitdagingen van de wijkaanpak kwamen naar voren in vragen van gemeentesecretarissen op het kennisplatform Bestuur. Waar zij aanvankelijk de oplossing voor een integrale, ontkokerde aanpak zochten in structuurmaatregelen, leidde de discussie tijdens het kennisplatform tot een ander perspectief. Zouden we niet eens moeten kijken naar de rol van sommige personen ('best persons'), die ondanks alle kokers en complexiteit in staat blijken resultaten te boeken waar anderen falen?

Bestuur is een eigen vraagstuk. Gemeentesecretarissen ervaren de spanning tussen klassieke, hiërarchische sturing vanuit het stadhuis (government) en de horizontale, op samenwerking gerichte netwerksturing (governance) en wilden reflectie op regie, verantwoording en regionale samenwerking.

Het belang van stedelijke economie - onderstreept in adviezen en kabinetsbeleid in 2004 - werd opgepakt door practitioners en resulteerde in een eigen onderzoeksportefeuille en één over arbeidsmarktbeleid (zie deel economie). Het nu actuele thema krimp, agendeerden de practitioners toen nog niet. Ook practitioners kijken soms maar beperkt vooruit.

De verhouding wetenschap en praktijk wordt verder geïntensiveerd. Er is niet alleen contact voor en na het onderzoek, maar ook en vooral tijdens het onderzoek. Kennisontwikkeling wordt coproductie. Coproductie gaat niet vanzelf en pakt niet altijd goed uit. Ter lering is door Robert Duiveman onderzoek naar praktijken van coproductie in KKS-consortia verricht.

Tabel Thema's onderzoeksprojecten Kennis voor Krachtige Steden (aug. 2009)

<p>Bestuur</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dilemma's afreken- en transparantiecultuur • Regievraagstukken gemeentelijke organisatie • Sturen op innovatie middelgrote gemeenten • Good governance en vitale democratie • Grensoverschrijdende gebiedsontwikkeling • Rol van best persons in aandachtswijken • Burgers & buurt: democratische innovatie • Regionale samenwerking <p>Welzijn & integratie</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sociale mobiliteit • Tweede generatie allochtone jongeren • Verval van buurten en sociale cohesie • De kracht van prachtige openbare ruimten • De bindende invloed van middengroepen • Buurten, spanningen en conflicten • Leren Participeren: Onderzoek Wmo • Mantelzorg en solidariteit onder allochtonen • Gezinsinterventies • Arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa <p>Veiligheid</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sturing van lokale veiligheid • Prostitutie en Bestuurlijke Instrumenten • Veelplegers • Gebruik van rampenplannen in de praktijk 	<p>Economie & innovatie</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gebiedsontwikkeling werklocaties • Kennisvalorisatie en lokaal/regionaal profijt • Globalisering en stedelijke arbeidsmarkten • De economie van cultureel erfgoed • Cultureel erfgoed in gebiedsontwikkelingen • Kennisvalorisatie in de regio • Hoger opgeleiden in grote steden in Nederland • De economie van stedelijke netwerken • Bedrijvige wijken in bedrijvige steden • Knooppuntontwikkeling in corridorverband • Regionale visies ruimte en infrastructuur • Stedelijk beleid voor de creatieve industrie <p>Onderwijs & arbeidsmarkt</p> <ul style="list-style-type: none"> • Arbeidsmarktstrategieën van gemeenten • Effectiviteit en toepasbaarheid brede scholen • De aanpak van voortijdig schoolverlaten • De relatie tussen hoger en lager opgeleiden <p>Wonen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Herstructureren en sociale stijging jongeren • Veranderende woonmilieus • Kwaliteit particuliere woningvoorraad • Waterbedeften en herstructureren • 'Branding' en leefstijlen in de wijk
--	--

Tabel 3: Thema's onderzoeksprojecten Kennis voor Krachtige Steden (aug. 2009)

Agenda 2010-2015

Stedelijke agenda: topsectoren, transformaties en terug naar de burger

Het kabinet Rutte I trad in 2010 aan in een sterk gewijzigde economische situatie. De financiële 'crisis' was overgewaaid uit Amerika. De mondiale financiële vervlechtingen deden de bouw, woningmarkt en economie stagneren. Gemeenten moesten afschrijven op hun grondposities. Kantoren en winkels kwamen leeg te staan. De vermogens van de pensioenfondsen slonken en de werkloosheid liep op. Het tekort op de rijksbegroting steeg boven de 3 procentnorm. Het kabinet besloot tot stevige bezuinigingen en hervormingen, zoals decentralisatie van zorg, jeugdzorg en (arbeids)re-integratie, met daarbij efficiencykortingen. Daarachter lag een transformatie met beroep op zelfredzaamheid en organisatievermogen van burgers. Ook de ste-

den bereidden zich hierop al vroeg voor; de gemeentesecretarissen van 100.000+ gemeenten schreven in 2010 al een rapport over 'systeeminnovaties': geen kleine stapjes, maar fundamentele verandering achtten ze nodig.

Waar internationale autoriteiten al indringender wezen op het belang van steden en stedelijke regio's voor de toekomst van de nationale economie, koos het kabinet Rutte I voor een concentratie op negen prioritaire economische sectoren. Het rijk vertaalde inzichten als die uit "The triumph of the city" (Glaeser) niet in een op steden gericht economisch en innovatiebeleid. Steden en regio's daarentegen pikten het signaal wel op en kregen meer aandacht voor regionale economische samenwerking tussen overheden, bedrijfsleven en kennisinstellingen (triple helix). Meest in het oog springend waren de Metropoolregio Amsterdam, Metropoolregio Rotterdam-Den Haag en Brainport Eindhoven. In 'Naar een lerende economie' (2013) onderstreepte de WRR het belang van deze samenwerking; vooralsnog wordt ook dat advies niet opgepakt door de nationale politiek. De Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur adviseerde in 2014 het topsectorenbeleid te verbreden tot ruimtelijk-economisch beleid vanuit de complementariteit tussen steden en stedelijke regio's en betere infrastructuur (borrowed size: 'lenen van de burens').

De krachtwijkenaanpak, in 2007 omstandig aangekondigd als beleid dat steden minstens tien jaar van aandacht en van rijks- en corporatiemiddelen zou moeten voorzien, verdween van de nationale agenda. In steden zelf bleef de aanpak bestaan, maar begon overschaduwd te raken door de decentralisaties in het sociale domein. De 'sociale wijkteams' verschenen, waarin de ervaringen met de wijkaanpak opgedaan, doorklonken.

Inmiddels is 'urban' weer 'in'. De stad lijkt populairder dan ooit en trekt zowel creatievelingen en hoogopgeleide singles en stellen aan, als hoogopgeleide gezinnen. 'De triomf van de stad' krijgt een interessante vertaling in het pleidooi van de Amerikaanse onderzoeker Benjamin Barber om de wereld vooral door burgemeesters van grote steden te laten besturen. Zijn boodschap krijgt in Nederland veel belangstelling van lokale bestuurders.

Hierop inspelend start het ministerie van BZK met 'Agenda Stad', om zo de stedelijke problematiek op de nationale (en Europese) agenda te krijgen. Het GSB is exit, het convenant tussen Rijk en loopt af en het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing is verdwenen. Van een 'integraal', samenhangend rijksbeleid voor steden en stedelijke regio's is geen sprake meer en dat wordt als gemis ervaren.

De taal van een nieuw stedelijk rijksbeleid zal waarschijnlijk anders klinken. Recente beleidsdocumenten en adviesrapporten gebruiken al een ander idioom. Nog steeds vallen termen als bestuurskracht en krachtige stad en regio. Nieuwe woorden zijn veerkracht, weerbaarheid, adaptief vermogen, systeeminnovatie, sociale innovatie, 'energieke samenleving', 'participatiesamenleving' en vitaliteit. De Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur besteedt hieraan uitgebreid aandacht in 'De toe-

komst van de stad' (2014). De ondertitel luidt: 'de kracht van nieuwe verbindingen'. Kennelijk ontstaat het besef dat stedelijke ontwikkeling niet vanuit een centraal punt gestuurd en afgedwongen kan worden, maar dat het een samenspel van veel partijen vraagt. Met als positieve ontdekking dat die partijen - inclusief burgers in nieuwe verbanden - daartoe steeds beter in staat zijn.

Tabel Stedenbeleid anno 2010 - 2014				
	Sociaal	Economie	Fysiek	Onderzoek: KKS
Doelen	<i>Participatiesamenleving</i> Herziening verzorgingsstaat: behoud betaalbaar sociaal stelsel Benutten eigen kracht van samenleving	<i>Economisch sterke regio's in mondiale concurrentie</i> Benutten agglomeratiekracht (RLI) Vergroten lerend vermogen stedelijke regio's (WRR)	<i>Concurrentiekracht, bereikbaarheid, veilige leefomgeving (SVIR)</i> Benutten van het bestaande (RLI)	Veerkrachtige en vitale steden Thema's KKS (2011): <ul style="list-style-type: none"> metropoolvorming samenredzaamheid Agglomeratiekracht regio's (VerDuS 2014)
Hoe	Decentralisatie naar gemeenten (zorg, jeugdzorg, arbeidsre-integratie) Efficiencykortingen Sociale wijkteams	Concentratie op 9 topsectoren Coalities van kennisinstellingen, overheden en bedrijfsleven Agglomeratiekracht door verbindingen	Decentralisatie ruimtelijk beleid Kleinschalige transformatie, adaptief	Onderzoek voor en met steden: <ul style="list-style-type: none"> co-productie (consortia) selectie door commissie Disseminatie en toepassing (valorisatie)

Tabel 4: Stedenbeleid 2010-2014

ELI, 2011, *Naar de top. Het bedrijvenbeleid in actie(s)*
 IenM, 2012, *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*
 WRR, 2013, *Naar een lerende economie*
 RLI, 2014, *De toekomst van de stad*
 VerDuS, 2014, *Programmastudie SURF*

Verbinding wetenschap en praktijk: doorwerking in het onderzoeksprogramma

Het idee van 'maatschappelijk topinstituten' (MTI), in 2005 omarmd, kon niet langer op steun van de bewindspersoon van wetenschapsbeleid rekenen. Minister Plasterk (OCW, 2007-10) voelde weinig voor intermediaire instituties tussen weten-

schap en praktijk en wilde onderzoeksmiddelen rechtstreeks of via NWO naar universiteiten laten vloeien.

En toch zag tegelijkertijd het 'NWO-regieorgaan' het licht, met doelen vergelijkbaar aan MTI's: intensieve samenwerking voor vijf of tien jaar tussen wetenschap en praktijk rond thema's die voor de Nederlandse economie of samenleving van cruciaal belang zijn, met nadruk op kennisontwikkeling en valorisatie. Een evaluatiecommissie onder leiding van Opstelten, oud-burgemeester en latere minister, gaf in in 2010 het advies om Nicis/KKS te ontwikkelen tot een regieorgaan stedelijk onderzoek.

Zover is het niet gekomen. Wel leidde de verkenning tot 'Verbinden van Duurzame Steden' (VerDuS), waarin Rijk (BZK, IenM, EZ), NWO en Nicis (nu Platform31) krachten en middelen bundelen voor stedelijk onderzoek in coproductie.

In 2011 organiseerde Nicis een nieuwe ronde voor consortia van steden en universiteiten rondom twee thema's:

- 'De economische dynamiek van stedelijke regio's en metropoolvorming'. Er wordt in beleidskringen gesproken over metropoolvorming en stedelijke regio's, maar wat weten we nu van ruimtelijk- economische processen die daaraan ten grondslag liggen?
- 'De sociale kracht van steden voorbij de verzorgingsstaat'. Het gaat om de zoektocht naar de 'samenredzame' stad met zelforganiserend vermogen, die nieuwe instituties (rond zorg, leefbaarheid, onderwijs) ontwikkelt.

Beide thema's bleken goed gekozen. Er dienden zich 54 consortia met voorstellen aan. Uiteindelijk zijn zes voorstellen volledige onderzoeken geworden, die tussen 2012 en 2014 zijn uitgevoerd (zie tabel 5).

Tabel Thema's onderzoeksprojecten Kennis voor Krachtige Steden 2e ronde (2011/12)

Economische dynamiek en metropoolvorming	Sociale kracht: de samenredzame stad
<ul style="list-style-type: none"> Netwerken, agglomeratie en polycentrische metropolitane gebieden: nieuwe perspectieven voor verbeterde economische prestaties Trickle down: zorgen meer hoogopgeleiden in steden voor meer economische kansen voor laagopgeleiden? 	<ul style="list-style-type: none"> Versterking sociale structuur via frontlijnsturing (sociale wijkteams) Verschuivingen tussen professionals en vrijwilligers in de sociale sector 'Wat kunnen mensen zelf?' Over wijkaanpak, gefaciliteerd loslaten en sociale stijging De meerwaarde van mensenrechtensteden

Tabel 5: Thema's onderzoeksprojecten Kennis voor Krachtige Steden 2e ronde (2011/12)

De ambitie tot nauwe samenwerking tussen universitair onderzoekers en stedelijke partijen bleef gehandhaafd. Wel had de selectie en beoordeling meer het karakter van de NWO-procedure: beoordeling van afzonderlijke voorstellen door een programmacommissie van wetenschappers en vertegenwoordigers uit steden en departementen, met gebruikmaking van internationale peer review op wetenschappelijke kwaliteit. Dat leidde tot afwijzingen van voorstellen waar een fors aantal stedelijke partijen zich achter had geschaard. Wetenschap en praktijkbeoordeling botsten opnieuw.

Terugblik: stedelijk beleid als balanceeract

De vraag wat de stedelijke dynamiek bepaalt en hoe daarop te sturen valt, is universeel en vraagt steeds weer een passende invulling. Veel projecten in Kennis voor Krachtige Steden gingen over wijken. Anno 2015 staan wijken minder in de (nationale) politieke belangstelling. Dat betekent echter niet dat inzichten uit de wijkaanpak hun relevantie verliezen. Ze blijven relevant voor hervorming in het sociaal domein en voor gebiedsgericht werken.

Tien jaar stedelijk beleid blijkt tien jaar zoeken naar balans: tussen centraal en decentraal, Rijk en steden, stad en wijk, stadsbestuur en burgers, sturen en loslaten. De variëteit in lokale situaties is te groot voor centrale, uniforme sturing, maar burgers willen ook zekerheid dat zaken niet uit de hand lopen en dat middelen doelmatig worden besteed. De balanceeract betreft ook de verhouding tussen wetenschap en praktijk. Het verlangen is en blijft dat wetenschap meer bijdraagt aan economische en maatschappelijke vooruitgang en dat zo iets kan door haar dichter te betrekken bij de stedelijke praktijk. De recente Wetenschapsvisie 2025 van het kabinet onderstreept dat. Maar de concrete vormgeving van die ambitie is een kwestie van uitproberen, leren en zoeken naar evenwicht. Dat komt in deze eindpublicatie aan bod.

Kennis voor Krachtige Steden?

Terugblikkend en vooruitkijkend merken we op dat de centrale vraag evolueert: waar in 2005 de 'kracht' van de stad domineerde, is de zoektocht nu gericht op veerkracht en vitaliteit. De Newtoniaanse term 'kracht' blijft het in de publieke taal van stadsbestuurders goed doen; ze straalt leiderschap en daadkracht uit. Met het versplinteren van het machtscentrum, de toenemende competentie van burgers en toenemende afhankelijkheden, zal het in de toekomst ook gaan om de vitaliteit en het aanpassingsvermogen van het stedelijk systeem als geheel.

Literatuur

Barber, B., 2013, *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*, Yale University Press, 2013)

Glaeser, E., 2011, *The Triumph of the City. How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*, The Penguin Press

Koffijberg, J. en W. Hafkamp, 2009, *De waarde van wijkaanpak*, in: FORUM, *Atelierboek 2: Wijken op stand*, Utrecht: FORUM.

Huitink, H., M. Schurink e.a., 2010, *Sterkere steden en evenwichtige overheidsfinanciën: een discussiebijdrage uit de kring van de gemeentesecretarissen van de 100.000+ steden*, Amersfoort/ Dordrecht

Kenniscentrum Grote Steden, 2006, *Kennis voor Krachtige Steden. Onderzoekprogramma Maatschappelijk Topinstituut Nicis*, Den Haag: KCGS.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2004, *Beleidskader 'Samenwerken aan de Krachtige stad, stelsel Grotestedenbeleid 2005 t/m 2009'* (21 april 2004)

Ministerie van Economische Zaken, 2004, *Pieken in de Delta. Gebiedsgerichte economische perspectieven*, Den Haag: EZ.

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, 2011, *Naar de top. Het bedrijvenbeleid in actie*

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012, *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig*.

Ministerie van OCW, 2014, *Wetenschapsvisie 2025. Keuzes voor de toekomst* (25 november 2014) Minister van VROM, 2004, *Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling* (23 april 2004)

Ministerie van VROM, 2007, *Eindrapport Nieuwe coalities voor de wijk*, Den Haag: VROM.

Minister van VROM/WWI, 2007, *Actieplan Krachtwijken. Van aandachtswijk naar krachtwijk*, Den Haag: VROM.

Nicis Institute, 2011, *Kennis voor Krachtige Steden. Programmabrochure tweede ronde* (2011), Den Haag: Nicis.

Raad voor de Leefomgeving en infrastructuur, 2014, *De toekomst van de stad. De kracht van nieuwe verbindingen*, Den Haag: RLI.

VerDuS, 2014, Naar een innovatieve kennisinfrastructuur voor vitale en veerkrachtige steden, Den Haag: NWO (Programmastudie SURF).

VROM-raad, 2004, Nederlandse steden in internationaal perspectief; profileren en verbinden, Den Haag: VROM-raad. VROM-raad, 2006, Stad en stijging. Sociale stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing, Den Haag: VROM-raad.

Wetenschappelijke Raad voor het overheidsbeleid, 2005, Vertrouwen in de buurt, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wetenschappelijke Raad voor het overheidsbeleid, 2013, Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland, Amsterdam: Amsterdam University Press.



De bestuurskracht van steden

Bepalen en uitrollen of veerkrachtig handelen in netwerken?!

Geert Teisman
[1]

Wat maakt steden krachtig? In de waaier aan antwoorden die kan volgen, zal steevast ook gewezen worden op het belang van bestuurskracht. Een krachtig bestuur is een onmisbaar element in een krachtige stad. Dat is het uitgangspunt geweest van KKS en ook in dit hoofdstuk. Maar wat is krachtig bestuur? Daarover heeft een ieder wel een idee. Termen als leiderschap, visie en doorpakken worden vaak in de mond genomen. Deze termen passen in de klassieke gedachte over bestuurskracht; kracht ontstaat door macht en machtsconcentratie: 'We hebben iemand nodig die erover gaat [2], die weet wat hij wil en ook doorpakt'. Kracht is doorzettingsmacht van een partij. In een democratie is dat dan het 'gekozen orgaan', zoals de gemeenteraad en het door deze raad gekozen gemeentebestuur. Deze klassieke gedachte heeft nog weinig aan populariteit ingeboet.

Tegelijkertijd zien we interessante andere gedachten over krachtig bestuur opkomen. Deze stellen dat (1) het klassieke gemeentebestuur voor het bereiken van haar doelen en het zorgen voor krachtige steden – in toenemende mate – afhankelijk is van anderen en (2) dat het bestuur meer nog dan voorheen rekening moet houden met een grote dynamiek in de stad en in de – soms verre – omgeving van de stad. Oekraïne en de economie van Gouda, de Islamitische Staat en de Schilderswijk in Den Haag, ze liggen ver van elkaar en zijn toch zo verstrengeld geraakt. Een beslissing van een CEO in Amerika kan plots de werkloosheid opjagen in Delfzijl, Oss of Bergen op Zoom. Steden zijn onderdeel van 'the global village', een complex systeem van internationale relaties en snelle bewegingen en dat heeft gevolgen.

Sturen in systemen van sterke afhankelijkheden en dynamiek stelt andere eisen aan bestuurskracht. Slagkracht is niet meer (alleen) doen wat is afgesproken, maar steeds meer doen wat extern nodig is en werkt. Het eigen beleid en de eigen organisatie zijn niet langer doorslaggevend, snel reageren op wat er extern gebeurt, des te meer. Woorden die gebruikt worden om deze fundamentele verandering in de bestuurskracht van steden te duiden zijn: **netwerk, veerkracht en samenwerken**.

Wetenschappers wijzen op de noodzaak van de nieuwe sturing:

Het gevestigde politieke systeem is kwetsbaar geworden. Het is gebaseerd op de aanname dat in de politieke besluitvorming het primaat berust bij een gekozen raad, steunend op een kennismonopolie. Het idee dat ook in de 21e eeuw de 'besluiten' van de gemeenteraad of parlement bepalend zullen zijn, is echter een misvatting.

Innovatie, ..., gaat de capaciteiten van de 'klassiek-modernistische' vormen van bestuur te boven.' (Hajer en Dassen, 2014 43). Veel stedelijke collegeakkoorden omarmen deze noodzaak, daar waar ze in hun motto het woord samenwerken gebruiken [3].

Deze dubbele ontwikkeling maakt de vraag naar bestuurskracht een gecompliceerde. Beide benaderingen van bestuurskracht zijn in het hedendaagse stedelijke bestuur springlevend. Pogingen tot machtsconcentratie en herstel van doorzettingsmacht en bouwen aan ketens, netwerkvorming en samenwerking volgen elkaar – soms in rap tempo – op, rijden elkaar regelmatig in de wielen en weten elkaar soms wonderbaarlijk goed te vinden. Dat laatste is theoretisch gezien indicatief voor de nieuwe bestuurskracht die gezocht wordt: intern het huis op orde en extern elkaar versterken, wat is er mooier en wenselijker?

Bestuurskracht: zoeken naar de optimale schaal en naar werkzame meerlagen componentenlijm

Maar in de praktijk van het stedelijke bestuur heerst er grote verwarring over wat nu werkt en wat niet werkt (effecten en effectiviteit). Er is verwarring over welke richting het bestuur van de stad nu op gaat (de feiten). Is de decentralisatie in diverse domeinen een teken van machtsconcentratie bij gemeentebesturen of juist van machtsdeling tussen rijk en gemeenten? En maken ze elkaar daarbij sterker of creëert de decentralisatie juist een nieuwe houdgreep voor gemeenten: ze krijgen wel de schuld en dragen de lasten als het niet goed gaat, maar het rijk trekt aan de financiële touwtjes. Als we zoeken naar de bestuurskracht van de stad kunnen we niet om het vraagstuk van de gelaagdheid van het openbaar bestuur heen. In de klassieke bestuursbenadering speelt de vraag welke laag nu het meest belangrijk is voor stedelijke bestuurskracht? Is dat de gemeente, de rijksoverheid of misschien de EU? En spelen in het Europa van de regio's, provincies niet ook een belangrijke rol. We zien daar ook een lange traditie van zoeken naar het optimale schaalniveau en alle opties zijn daarbij de revue gepasseerd en toegepast: besturen op wijkniveau omdat het 'arrogante' stadsbestuur te ver weg zit van wat mensen echt drijft, stadsprovincies omdat problemen van de stad en omliggende gemeenten nu eenmaal samenhangen, opschaling van gemeenten (een van de meest toegepaste methoden).

In de opkomende bestuursbenadering wordt ook erkend dat de ondergrens waaronder er in een gemeente onvoldoende bestuurskracht overblijft, opschuift in termen van vereiste inwoneraantallen. Betwijfeld wordt echter of het optimale schaalniveau, waar de doorzettingsmacht kan worden neergelegd bestaat. Zo is er bijvoorbeeld geen overtuigend bewijs dat grote gemeenten (>250.000) meer bestuurskracht hebben dan de minder grote (50.000 tot 250.000). Andersom ook niet overigens. Het hangt er maar vanaf, lijkt het. Wat wel past in de netwerkbenadering is de reeks van WGR+ en andere samenwerkingsverbanden, die de afgelopen decennia is opgekomen en die recent met metropoolregio's een nieuwe vervolgstap lijkt te gaan maken. Deze ontwikkeling lijkt weer erg goed te passen in de gedachten te leven op het schaalniveau van de EU. Daar kijkt men vooral naar het Europa van de regio's, waar het moet gebeuren. We zien deze gedachte in Nederland ook sterk opkomen, bijvoorbeeld in Brabant, waar onder het concept Brainport een groot aantal samenwerkingsverbanden schuil gaat op diverse niveaus. Het vraagstuk van het vinden van het optimale schaalniveau – zo belangrijk in het klassieke bestuursmodel - evolueert daarmee in het vraagstuk van wat internationaal 'multi level governance' genoemd wordt. Ge-laagd bestuur is een term die in Nederland daarvoor wel is gebruikt. Deze term wijst volgens mij op iets belangrijks dat we weten uit de materialenwereld. Sommige materialen zijn zwak of hebben een geringe werking, maar als ze gecombineerd worden (tweecomponentenlijm, triplex, gelamineerd plastic pvc en zelf gelamineerd papier) hebben ze een veel grotere kracht en duurzaamheid. Dat is ook de zoektocht in de wereld van multi level governance. Deze speelt zowel in de relatie EU en landen, als in de relatie gemeente en regio en nu ook steeds sterker door alle lagen heen. Diverse partijen in Brainport Eindhoven, Sittard-Geleen, Aken en Luik zoeken elkaar op, ook om meer slagkracht in het Europese speelveld te ontwikkelen. De vragen van bestuurskracht veranderen daarmee van 'wat is het optimale schaalniveau' naar 'welke lagen zijn er, hoe verhouden ze zich tot elkaar, waar en waarom vechten ze om de macht (ik ben het optimale schaalniveau) ten koste van het publieke belang, het belang van burgers en bedrijven'. En waar vullen ze elkaar – wonderbaarlijk – aan en maken ze elkaar sterker? Bestuurskracht is te vinden in de meerwaarde die bestuurslagen produceren ten opzichte van elkaar in ketens en netwerken [4].

Bestuurskracht: over bovengestelde overheid versus allianties van bestuur, bedrijf, burger en kennis

Naast de verwarring over wat op welk schaalniveau het meest effectief kan worden belegd, heerst er ook verwarring over de rol van de overheid of beter gezegd de potentiële bijdragen van anderen dan overheden aan bestuurskracht in de stad. We zien na de opbouw van de verzorgingsstaat in de vorige eeuw een ombouw in de richting van wat het kabinet-Rutte heeft gemunt als 'participatiesamenleving'. In deze samenleving bepalen burgers en bedrijven voor een aanzienlijk deel de kracht van de stad en dragen ze bij aan de bestuurskracht van steden. Bestuurskracht is

dan niet alleen een functie van overheidshandelen, maar ook van het handelen van anderen.

Of om het schertsend in een gebrekkige formule te zetten:

$$\text{Bestuurskracht} = \frac{\sum(\text{Hbestuur}, \text{Hbedrijf}, \text{H>burger}, \text{Hkennis}, \text{Ib-b}, \text{b-b}, \text{b-k})}{\text{T}}$$

Bestuurskracht gaat om het handelen van alle vier de categorieën van actoren, de kwaliteit van de Interactie (I) die ze weten te realiseren gedeeld door de vele transactiekosten (T) die met de interactie gepaard gaat.

In deze benadering van bestuurskracht komen vragen op als: welk handelen draagt sterk bij aan bestuurskracht, welke vormen van interactie genereren meerwaarde en houden de transactiekosten laag. In deze benadering wordt het handelen van bedrijven, burgers en kennisinstellingen wel het vraagstuk van zelforganisatie genoemd. De idee daarbij is dat deze partijen handelen uit eigenbelang en dat naarmate dat eigenbelang meer zelfoverwogen is – rekening houdend met het netwerk van afhankelijke relaties waarin ook zij zich bevinden – er grote combinatiemogelijkheden liggen met elkaar. In het onderzoek van KKS is dit ondermeer naar voren gekomen in de studies naar 'best persons'. Er zijn individuele burgers en ondernemers die het verschil kunnen maken in de kracht van de stad, niet omdat ze dat voor ogen hoeven te hebben, maar omdat ze iets doen dat anderen weer aanzet tot andere daden. Samen creëren ze zo meer dan de som der delen. De zoektocht naar wat maakt dat symbiotische vormen van zelforganisatie in steden ontstaan, is aangevangen en veelbelovend, maar nog aan het begin.

Het handelen van overheden wordt overheidssturing genoemd. Dat is ook terecht. De overheid houdt een belangrijke onderscheidende positie ten opzichte van anderen. Het zwaardrecht, het recht om wetten en regels te maken en te handhaven, maakt overheden en gemeentebesturen uniek. Maar in het licht van het toegenomen belang van zelforganisatie gaat hier in termen van bestuurskracht wel iets wringen. Wat eenvoudig gezegd was de overheidssturing vooral gericht op – wat wetenschappers wel noemen – parasitaire zelforganisatie. Burgers of bedrijven gaan voor eigenbelang en zijn daarbij niet altijd tot het goede bereid of in staat. Als ze niet tot het goede bereid zijn (criminaliteit bijvoorbeeld) is er de overheid om dat te stoppen en af te straffen. Als ze niet tot het goede (voor zichzelf, hun gezin) in staat zijn, is de overheid er om ze bij te staan (met geld, begeleiding) En als burgers en bedrijven iets niet zelf doen terwijl het maatschappelijk wel nodig is, levert de overheid deze diensten of producten (dijken, onderwijs, openbare ruimten, woningen voor niet-koopkrachtige vraag). Maar nu ontstaat een mooie spagaat, daar waar overheden de positieve zelforganisatie juist ruimte en bemoediging moeten geven. Er is een slimme combinatie zichtbaar van burgers en bedrijven die meer ruimte wil en die ook ten gunste van de kracht van de stad gaat inzetten: zelfbeheer van groen,

bibliotheek en zwembad, maar ook sociaal ondernemerschap van grote en kleine bedrijven die persoonlijke winst en maatschappelijke winst prima weten te combineren. Er is echter ook een gevaarlijke combinatie zichtbaar, waar overheden vanwege bezuinigingen ineens burger en bedrijf aanspreken op hun verantwoordelijkheid. Dat voelt niet als ruimte krijgen, maar juist als 'voor het karretje' gespannen worden. In KKS-onderzoeken wordt op deze spanning gewezen. Het lijkt duidelijk dat hier een grote uitdaging ligt in termen van bestuurskracht en dat het van groot belang is om meer inzicht te krijgen in combinaties die deugden en combinaties die de kracht uit de samenleving laten wegvloeien.

De grootste bijdrage aan de economische bestuurskracht van steden en metropolitaanse gebieden lijkt te mogen worden verwacht van de combinatie van individuele excellentie van overheden, bedrijven en kennisinstellingen, gecombineerd met hun vermogen tot samenwerking. Deze tot triple-helix gemunte samenwerking ontstaat op vele belangrijke metropolitaanse plekken in de wereld. Het meest beroemd zijn de Silicon valleys in Los Angeles. In Nederland wordt de ontwikkeling van Brainport Eindhoven omarmd, met een duidelijke positieve connotatie. Het beeld daarbij is dat private partijen, samen met kennisinstellingen meer de lead hebben en dat de overheid daarop inspeelt.

Beide paden zijn zichtbaar. Mijn verwachting is dat ze ook de komende decennia naast elkaar zullen bestaan. Dat zal niet zonder spanningen zijn. Elk nieuw stadbestuur wil graag het verschil gaan maken en het beter gaan doen dan de voorgangers. Pogingen om zelf de kar te gaan trekken en ook te doen wat is beloofd, zijn dan te verwachten. Wel blijkt vaak dat, zoals Joop den Uyl en anderen dat al expliciet erkenden, de marges klein zijn. Hoe grote verwachtingen in Washington kapot gaan in Oakland, aldus de ondertitel van het beroemde boek van Pressman en Wildavsky over implementatie (1973), is een tegelwijsheid die blijft gelden. Van mooie plannen, ook van gemeenten, komt vaak weinig terecht in de complexe interactie met het handelen van andere overheden, private partijen en burgers. Gemeenten zijn niet het centrum van de bestuurskracht, daarvoor zijn ze te afhankelijk van anderen. En dan komt het alternatief van de samenwerking, het bouwen van allianties en coproductie in beeld.

Ook het alternatieve pad naar bestuurskracht is moeilijk begaanbaar. Het bouwen van effectieve allianties blijkt even moeilijk en uitdagend als het realiseren van eigen visie en beleid. Overheden en bedrijven behoren tot twee verschillende werelden die niet alleen verschillend worden 'afgerekend', maar ook niet makkelijk met elkaar gemengd kunnen en mogen worden.

De toekomst van de stad: zelfstandige plekken opgenomen in vervlochten stedelijke velden

Een uitdaging van bestuurskracht voor de toekomst moet nog genoemd worden en dat is die van de zogenaamde 'change events'. Deze worden belangrijker doordat de wereld zich ontwikkelt tot een mondiaal dorp ('global village'). Een halve eeuw geleden introduceerde McLuhan (1962) dit begrip om te laten zien dat grenzen wegvallen en mensen 'all over the world' met elkaar communiceren. We roddelen tegenwoordig over wereldwijde 'celebraties' daar waar het vroeger – bij wijze van spreken – vooral over de burens ging. Castells wijst op dezelfde ontwikkeling in zijn beroemde 'The rise of the network society' en stelt dat ontwikkeling zich vooral voordoet in de 'spaces of flow' die belangrijker worden dan de 'spaces of place'. De stromen gaan bepalen hoe samenlevingen zich ontwikkelen. Beslissingen op de ene plek kunnen gemakkelijk en soms razendsnel stromen naar een andere plek waar ze grote impact hebben. Het aantal voorbeelden om dit beeld te onderbouwen is eindeloos, variërend van de rellen in Haren als gevolg van een onschuldig bedoelde en ongelukkig geplaatste uitnodiging, tot de reeds genoemde gebeurtenissen in Oekraïne, die in een reeks van volgende gebeurtenissen en beslissingen in Washington, Berlijn, Kiev, Brussel en zo verder onder meer leiden tot een gevoelige reeks klappen bij boeren in Noord-Holland en tuinders in het Westland. Het gaat daarmee om soms kleine gebeurtenissen, en dat kunnen heel wel misverstanden zijn, die een nieuwe en meer krachtige betekenis krijgen op een andere plek en daar tot acties leiden die een keten van kleine en grote reacties oproepen, waarna er vervolgens sprake blijkt te zijn van wat wel een 'game change' wordt genoemd.

Een wereld van netwerken en snelle stromen is dynamisch, grillig en vol kansen en bedreigingen. Dat maakt ook meer dan voorheen, dat het lijkt of succesvolle actoren in het recente verleden snel tot verliezers van het heden worden (Nokia, Black Berry zijn bekende voorbeelden uit de wereld van de bedrijfssector). De snelle kanteling van winst naar verlies geldt niet alleen voor bedrijven maar ook voor plekken en gebieden. Sommige regio's raken ontvolkt en anderen raken overvol. Sommige steden (denk aan Detroit) lijken de boot te missen, terwijl vele andere zich snel ontwikkelen, vooral in Azië en Afrika (Puning, Foshan, Jinjiang en Shenzhen in China, maar ook bijvoorbeeld Yamossoukro in Ivoorkust) zullen vertienvoudigen tussen 1990 en 2025. En sommige stellen dat ook Europa de boot gaat missen. De bevolking stagneert en daarmee de stedelijke ontwikkeling. Zij die nog kort geleden 'de eerste wereld' waren, kunnen zich zomaar terugvinden als laatste of traagste wereld.

De uitdagingen voor de 'eerste wereld', Europa, Nederland en de steden binnen Nederland zijn groot. Het behouden van mensen vereist behoud van werk, tot stand laten komen van nieuw werk, het zijn van een aantrekkelijke plek in de wereld voor productie en consumptie, voor doen en denken, voor verblijven en bewegen. En daarin zijn de steden elkaars concurrent en tegelijkertijd van elkaar afhankelijk. Er is

competentie en tegelijkertijd coöperatie nodig. En de beslissingen van de een heeft consequenties, soms grote consequenties voor de effectiviteit van beslissingen van een ander. Overschotten aan huizen, kantoren en winkels laten dat zien. De onderlinge concurrentie van steden veroorzaakt een dilemma: als ik niet bouw doet hij het en haalt hij de weinige bedrijven wel binnen, dus doe ik het ook maar. Als de ICT netwerken het aantrekkelijk genoeg maken om (1) meer thuis te werken, wat ondernemingen aangrijpen om minder vierkante meters vloeroppervlakte per werknemer beschikbaar te stellen en (2) als consument massaal online aankopen te doen, leidt dat tot leegstand en zakt niet alleen een complete bedrijfstak in, maar komt ook de klassieke groei van de stad in termen van stadsontwikkeling als stenen stapelen tot een einde.

Dit vraagt om nieuwe en andere bestuurskracht. Niet alleen de klassieke ideeën van bestuurskracht (via het kiezen van een optimaal schaalniveau en primaat van de overheid en de politiek) staat onder druk, ook de klassieke idee van het ontwikkelen van de stad als plek wordt geconfronteerd met een alternatief paradigma: het gaat om de 'spaces of flow', die het primaat krijgen in stedelijke ontwikkeling. Velen zien de stad als een plek en gaan er van uit dat voor deze plek iemand primair verantwoordelijk is: de gemeente. En deze organisatie heeft meer of minder bestuurskracht, afhankelijk van de kracht van bestuurders, de kracht van beleid (SMART is het veelgebruikte acroniem: als beleid specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden is, is het krachtig) en de kracht van de organisatie (heldere structuur, duidelijk taakverdeling en voldoende bevoegdheden).

Deze leidende gedachte in het denken van veel bestuurders, politici en ambtenaren, wordt misschien wel achterhaald door de ontwikkeling van de wereld tot global village. De krachtige ontwikkeling van de stad verschuift naar de spaces of flow. Daarover gaan stadsbesturen niet. De spaces of flow ontstaan door complexe combinaties van infrastructuurontwikkeling en het gebruik van deze infrastructuur. Voor het eerste zijn vele organisaties verantwoordelijk en voor het tweede oneindige hoeveelheden individuen. De slimme stad is een stad die een knoop weet te zijn en te blijven in een reeks van cruciale stromen (geld, mensen, goederen, maar ook water, energie en ideeën). Bestuurskracht uit zich dan in het vermogen van steden om zich aan te passen aan veranderende stroompatronen in de verschillende netwerken en infrastructuren. Dit wordt in diverse internationale publicaties gemunt als 'adaptive capacity', resilience en veerkracht. Juist in een global village, dat zich ontwikkelt via de dynamiek van stromen over diverse infrastructuren is het van levensbelang om knooppunt te zijn en te blijven en ook te zien dat je soms een knooppunt bent in een internationale stroom die je niet wilt zijn (Den Haag als knooppunt in het ronselen van IS strijders; Amsterdam als opvang voor uitgeprocedeerde asielzoekers die nergens heen kunnen en willen en die ook geen leven in Nederland mogen en kunnen opbouwen).

Nieuwe stedelijke bestuurskracht

In dit nieuwe denken over bestuurskracht is bestuur (1) niet meer primair een beleid met een eigen probleemdefinitie gekoppeld aan een oplossing en een uitvoeringsstrategie, maar een set van probleemdefinities en oplossingen, die samen een issue vormen en waar issue management nodig is; (2) niet meer primair de kracht van een organisatie, maar die van een geheel aan organisaties; deze kracht moet steeds weer opnieuw bevochten worden; (3) en niet meer primair in de vraag of elke organisatie doet waartoe ze opdracht heeft gekregen van de eigen top, maar in de soms toevallige combinaties die in de uitvoering van eigen beleid te maken hebben met de acties van anderen. Dat wordt dan later een uitvinding of innovatie genoemd. Daarop sturen juist door ruimte te geven is cruciaal.

Ad 1. Issues; de basis voor kennisontwikkeling in steden

Om problemen in hun volle breedte te begrijpen is het nodig om een conglomeraat van aspecten van het probleem bij elkaar te brengen. Als dat niet gebeurt – en helaas gebeurt dat vaak niet – gaan professionals en hun organisaties zich bezig houden met een deelprobleem. Zodra dat gebeurt, is de kans groot dan het 'echte' vaak samengestelde probleem eerder groter dan kleiner wordt. Dat is de afgelopen decennia zichtbaar geworden bij multiprobleemgezinnen. Velen waren oprecht bezig met het oplossen van een deelprobleem, maar moesten vaak na verloop van tijd constateren dat ondanks de inspanningen het probleem eerder groter dan kleiner was geworden. De roep om een integrale aanpak komt uit dit soort waarnemingen voort. Maar integraal impliceert dit – en helaas wordt dat vaak niet erkend – dat vele partijen die aspecten van het integrale geheel kennen en kunnen, bij de aanpak betrokken moeten worden. Integraal vanuit een bestuurskrachtig punt is vaak een illusie. Integreren van handelen tot slimme combinaties is helaas vaak een even grote illusie, omdat de mensen die dat doen (en die zijn er genoeg) dat thuis niet meer uitgelegd krijgen.

Ad 2. De kracht en krachteloosheid van ongelijkwaardige netwerken

De nieuwe bestuurskracht heeft zowel een horizontaal complicerende kant (de acties van overheid, bedrijven en burgers gezamenlijk maken of breken de lokale bestuurskracht) als een verticaal complicerende kant (de acties van gemeente, provincies, rijk en EU en zelfs daar voorbij hebben een grote verwevenheid met elkaar). Een gevreesde tsunami van Roemenen vereist kennis (wat is het vraagstuk, is het er echt en wat is dan echt) en kunde (als er echt iets aan de hand is wie moet, kan en wil er dan wat aan doen; zowel de Haagse gemeente, de private ondernemers, kennisinstellingen, burgers, de rijksoverheid als de EU).

Ad 3 De kracht van toevallige combinaties en hoe moeilijk dat is uit te leggen

Theoretisch wordt de gedachte dat innovaties vooral voortvloeien uit ongedachte combinaties breed omarmd. In de praktijk is dat echter het domein van individuen

met eigen fascinaties. Zelden zal iemand de opdracht krijgen om tot ongedachte combinaties te komen. Geen verantwoordingsregime van medewerkers en organisaties besteedt daar aandacht aan.

Voetnoten

[1] Geert Teisman is wetenschappelijk directeur van Platform31 en als hoogleraar Bestuurskunde verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

[2] Het eerste kabinet-Rutte had als slogan 'je gaat erover of niet', gebaseerd op lange traditie dat bestuurskracht gediend is met iemand in charge en doorzettingsmacht. Deze gedachte is in vele gemeenten en ook bij andere overheden springlevend.

[3] Bron: Pels in het Parool 6 april 2010.

[4] Daar waar de klassieke bestuursbenadering de afgelopen decennia in de vorm van New Public Management diverse inzichten uit de bedrijfskunde en het bedrijfsleven heeft geleend om organisaties hiërarchischer te maken, vertragende checks and balances te verwijderen, taken te scheiden, en contractuele relaties aan te gaan, leent de opkomende bestuursbenadering juist die begrippen uit de bedrijfskunde en bedrijfsleven, die het vermogen hebben om via samenwerking tot meer (concurrentie)kracht te komen en zo meer winst te komen.



De kracht van de zelforganiserende stad

Ewald de Bruijn, Lasse Gerrits

De zelforganiserende stad

In een tijd van krappe budgetten is er - haast vanzelfsprekend - aandacht voor alternatieve sturingsmethoden. In die trend past de recente aandacht voor zelforganisatie. Enerzijds erkent de overheid dat ontwikkelingen soms beter tot bloei komen als zij zelf terugtreedt. Anderzijds gebruikt de overheid dit begrip om burgers - maar nu met eigen middelen - de beleidsdoelen van de overheid te laten realiseren. In dat laatste geval kapen overheden initiatieven uit de samenleving en gaan actief sturen op zelf gewenste resultaten. Als dat lukt, claimen ze soms ook het succes (cf. Brouwer et al., 2013; Verloo, 2012). We weten niet welke van de twee kanten van zelforganisatie de overhand krijgt en hoe deze zich verhoudt tot sturing. Hier stellen we de vraag wat zelforganisatie betekent voor de kracht van de stad.

Zelforganisatie wordt als etiket op verschillende fenomenen geplakt. In het Nederlandse discours verwijst het naar sociaal ondernemen en/of burgercollectieven (bv. Brouwer, Engbersen, van der Schaar en Schreuders, 2013; Huygen, van Marissing en Boutellier, 2012; 2013). In de theorie over complexe systemen verwijst het naar het ontstaan van structuur zonder externe sturing en zonder vooropgezet ontwerp (Cilliers, 1995). Zelforganisatie in deze vorm is belangrijk voor stedelijke ontwikkeling. Juval Portugali laat zien hoe steden als sociale structuren en gebouwde systemen ontstaan uit lokale interacties tussen bewoners. De vormen die ontstaan zijn niet vooraf bedacht of opgelegd (Portugali, 2000). Dit is intrigerend, zeker in relatie tot de Nederlandse planningstraditie, waarin regelmatig wordt aangenomen dat de overheid leidend is en moet zijn in het vormgeven van de stad. Hier gaan we in op de kracht van steden en de vraag of we kunnen ontdekken of en hoe deze afhangt van zelforganiserende dynamiek.

Waterbedeffecten, zoals onderzocht bij stedelijke herstructureringsoperaties door Posthumus, Kleinhans en Bolt (2010), zijn voorbeelden van zelforganiserende dynamiek. De overheid past een oplossing toe in het stedelijke gebied en zorgt ervoor dat het probleem daar verdwijnt, maar zich even later voordoet in nabijgelegen gebieden. Het is het gevolg van het collectief handelen van bewoners die vertrekken uit het oorspronkelijke gebied naar elders, waar ze doorgaan met hetzelfde 'ongewenst gedrag' waardoor daar de situatie verslechtert.

Zelforganisatie is de bron van vele ontwikkelingen. Zo zijn de aanzuigeffecten van economische centra het gevolg van individuele beslissingen van private partijen en

de concentratie van etnische minderheden van individuele beslissingen van nieuwkomers. Het zijn voorbeelden van niet-geïnstrueerde processen, die mede de vitaliteit van steden bepalen.

In een zoektocht naar de kracht van de stad kijken wij specifiek naar de condities waaronder burgerinitiatieven ontstaan en succesvol worden of juist ten onder gaan. Burgerinitiatieven zijn voorbeelden van zelforganisatie. Bewoners worden niet vooraf door de overheid geïnstrueerd om zich te gaan inzetten voor hun bureaus en hun buurt. Deze vorm van zelforganisatie is van onschatbare waarde omdat het helpt tegen de blinde vlekken van de bureaucratie, omdat het aandacht vestigt op problemen die nog niet op de politieke agenda staan, en het een mogelijkheid biedt om publieke taken beter uit te voeren, met meer specifieke lokale kennis en kunde. In dat opzicht passen zelforganisatie en maatwerk - een ander populair begrip in het hedendaags bestuur - prima bij elkaar.

Het achterhalen van patronen van krachtige zelforganisatie

Het doel van ons onderzoek voor platform31 was om uit het de vele bestaande onderzoeken de condities waaronder burgerinitiatieven ontstaan te herkennen en systematisch in kaart te brengen. Er is onderzoek gedaan naar stedelijke zelforganisatie, maar met twee beperkingen.

Vaak gaat het om enkelvoudige gevalstudies. Hoewel die mooie inzichten geven over unieke omstandigheden van dat specifieke geval vertellen ze weinig over de mate waarin de conclusies gelden voor andere casus. Daarbij wordt vaak moeizaam helder of de ontdekte factoren daadwerkelijk van doorslaggevend belang zijn of dat er zonder die factoren hetzelfde resultaat behaald had kunnen worden.

Aan de andere kant zijn er de kwantitatieve onderzoeken met grote databestanden. Deze genereren wel statistische samenhang, maar minder inzicht. Vaak blijft onduidelijk welke sets van factoren leiden tot gewenst en welke tot niet gewenste uitkomsten. Dat heet patroonherkenning. De huidige praktijk van stedelijk onderzoek miskent te vaak het belang van gesystematiseerd zoeken naar patronen (Kantor & Savitch, 2005; Pierre, 2005). Ons onderzoek probeert dat kennistekort aan te vullen door kwalitatieve casussen systematisch te vergelijken. Zo kunnen we onderscheiden welke patronen tot krachtige zelforganisatie leiden. Let hier op de meervoudsvorm. We vermoeden dat in de complexiteit van de stad meerdere vruchtbare omstandigheden voor zelforganisatie aanwezig kunnen zijn. Door casussen naast elkaar te leggen wordt duidelijk of bepaalde unieke (combinaties van) factoren in de casus van belang zijn geweest voor de uitkomst in die casus, of dat er daadwerkelijk sprake is van een patroon dat vaker voorkomt in andere casussen. Tegelijkertijd wordt door een systematische vergelijking duidelijk of er één noodzakelijke set van factoren is, of dat er meerdere combinaties van factoren leiden tot het gewenste resul-

taat. Uit de berg data die platform31 over de jaren heeft verzameld selecteerden we 16 casussen over burgerinitiatieven, die goed genoeg gedocumenteerd waren om te worden vergeleken.

Factoren die zelforganisatie van het maatschappelijk middenveld bevorderen

Vooraf identificeerden we uit de literatuur en de data van platform31 factoren die van belang kunnen zijn voor het ontstaan van burgerinitiatieven. De sociaaleconomische status van een wijk is van belang voor het ontstaan van sociale netwerken (Nicholls, 2009). Een actief maatschappelijk middenveld, leidt - althans, dat wordt verondersteld - tot een beter klimaat in de wijk. Dit uit zich in de associatie tussen kansarme wijken en een zwak maatschappelijk middenveld. Werklozen zetten zich minder in als vrijwilliger en hebben minder sociale contacten (SCP, 2010).

Een tweede factor is het sociaal kapitaal in de wijk. Sociale verbanden zijn voorwaardelijk voor zelforganisatie (Nicholls, 2009). Ze stellen bewoners in staat hun netwerk en daarbij behorende middelen te activeren waar nodig. Sociaal kapitaal duidt op de aanwezigheid van netwerken en van onderling vertrouwen in deze netwerken (Putnam, 1993; 1995). Dat vergemakkelijkt het mobiliseren van middelen. Het helpt buurten om met verandering om te gaan (Temkin & Rohe, 1998). Qua middelen maken we onderscheid in vaardigheden en institutionele kennis. Het belang van institutionele know-how komen we onder andere tegen in Van der Brink, van Hulst, de Graaf, & van der Pennen (2012). Die tonen het belang aan van zogeheten best persons die de leefwereld met de systeemwereld van instituties en bureaucratie weten te koppelen. Ook zijn organisatorische en inhoudelijke vaardigheden van belang voor het uitvoeren van de ambities van burgerinitiatieven.

Een derde factor is het institutionele kapitaal van de wijk. Instituties zijn een broedvijver voor zelforganisatie (McAdam, 2003; McCarthy, 1995, Uitermark, 2014). Het institutionele weefsel van een wijk - de reeds aanwezige organisaties - bieden een gunstige Ausgangssituatie voor toekomstige initiatieven. Sampson et al. (2005) tonen aan dat collectieve actie kan worden voorspeld door de dichtheid van non-profitorganisaties.

Tot slot, ook overheidsgecentreerde governance kan zelforganisatie beïnvloeden (Jessop, 2002; Teisman, van Buuren & Gerrits, 2009) Ten onrechte wordt gedacht dat sturen en zelforganisatie elkaars tegenpolen zijn en elkaar dus niet verdragen. Dat lijkt een onterechte veronderstelling. Eerder gaat het er om vormen van governance die gunstig zijn voor zelforganisatie, te identificeren. Governance kan de juiste condities creëren voor het opbloeien van zelforganisatie. De effectiviteit van governance wordt tegelijkertijd beïnvloed door de (spontane) handelingen van andere

actoren. Juist daarom ziet een governance aanpak er anders uit dan klassieke probleemoplossende sturing. Governance is vooral stimuleren, faciliteren en coproductie (Denters, Tonkens, Verhoeven en Bakker, 2013).

Initiële observaties

Met de bovengenoemde factoren in ons achterhoofd zijn we data van platform31 gaan selecteren. Daarbij vielen gelijk twee zaken op.

Allereerst zien we dat in het discours rondom de participatiemaatschappij een zweem van romantiek hangt. Dit leidt ertoe dat het meeste onderzoek gericht is op succesvolle buurt- of burgerinitiatieven. De neiging om naar succes te kijken negeert dat er veel is te leren van niet-succesvolle initiatieven. Verder creëert nadruk op succes een selectief inzicht in zelforganiserende potenties in wijken.

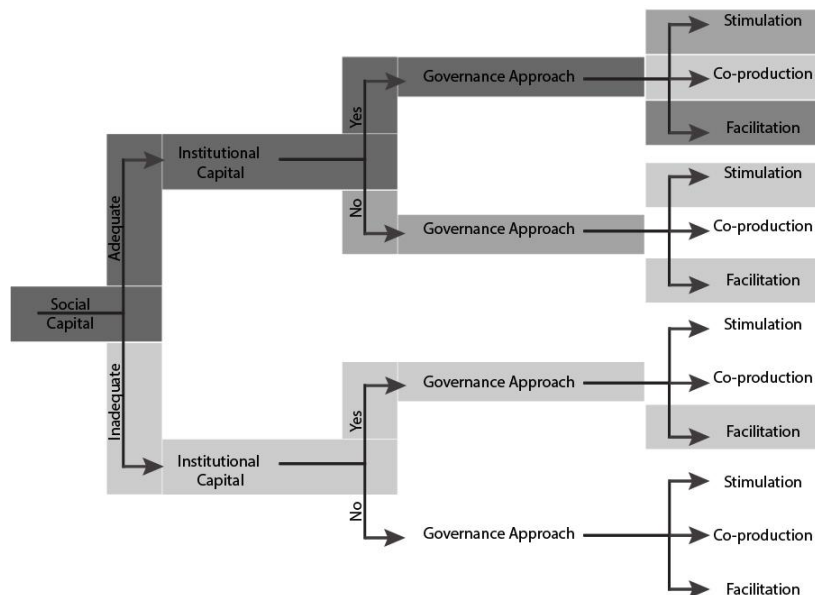
In het maatschappelijk discours is dezelfde romantische ondertoon herkenbaar. Terecht waarschuwen sommige auteurs voor neveneffecten zoals uitsluiting doordat bepaalde wijken, groepen of individuen niet in staat zijn om actief deel te nemen aan de moderne doedemocratie (cf. Uitermark, 2014). Gecombineerd met een tegelijkertijd terugtrekkende overheid vormt zich daar een van de opgaven van de participatiemaatschappij.

Ten tweede zien we in het onderzoek naar buurt- en burgerinitiatieven een voorkeur voor onderzoek naar achterstandswijken. Dat is vreemd. Waarom is het niet interessant om naar zelforganisatie in betere wijken te kijken? Het maakte een vergelijking moeizaam en leidde ertoe dat we de sociaaleconomische status van de wijk als conditie moesten loslaten. We konden immers daar geen onderscheid op maken.

Sets van condities

Uit onze analyse van 16 casussen kwam naar voren dat er geen vast recept is voor zelforganisatie. Geen van de condities, zoals hierboven geformuleerd, is noodzakelijk om succes te bereiken. Maar dat wil niet zeggen dat er geen enkel patroon is te herkennen in de omstandigheden waaronder zelforganisatie ontstaat. Integendeel. In totaal vonden wij vier verschillende patronen van condities die geassocieerd zijn met succes. In afbeelding 1 zijn die verschillende patronen over elkaar geplakt:

Voor de governance-aanpak stimulering en coproductie is sociaal kapitaal een vereiste. Bij beide vormen zagen we een sterk aanzuigeffect van succesvolle initiatieven. De consequentie die wij hieraan verbinden, is dat de stimuleringsgedachte die achter veel grote beleidsinitiatieven zit te ambitieus is. Kijk eerst naar wat bewoners



willen en assisteer hierin, in plaats van zelf als publieke organisatie de eigenaar (proberen) te worden van een proces waar de doelgroep niet in staat is om actief bij te dragen. Door klein te beginnen wordt stap-voor-stap het sociaal kapitaal vergroot in de wijk, doordat bewoners met andere partijen en elkaar worden verbonden. Het hebben van sociaal kapitaal zorgt ervoor dat bewoners vervolgens zelfstandig verder kunnen met het initiatief. Met klein beginnen bedoelen we dan het opstarten van simpele samenwerkingsverbanden, zoals het adoptieafvalcontainer idee uit Amsterdam. Bij coproductie impliceert sociaal kapitaal als vereiste dat deze vorm alleen mogelijk is als er sprake is van enigszins gelijke partijen. Bij coproductie zien we een sterke rol weggelegd voor de door van de Brink et al. (2013) beschreven best persons.

Voor de governance-aanpak faciliteren is institutioneel kapitaal een voldoende conditie voor succes. Sociaal kapitaal hoeft er niet per definitie aanwezig te zijn. Facilitering wordt het meest geassocieerd met succesvolle zelforganisatie.

De kracht van de zelforganiserende stad: nu verder

Het aanwezige kapitaal in de wijk vormt een belangrijke conditie voor een succesvol maatschappelijk middenveld. Opmerkelijk is dat binnen onze steekproef geen tekenen waren dat er wijken bestaan waar zowel sociaal als institutioneel kapitaal ont-

breken.

Wijken kennen een fysieke component: het zijn geografische gebieden met ruimtelijke kwaliteiten. Tegelijkertijd zijn wijken sociale netwerken van bewoners en organisaties. Juist in het samenspel van deze sociale componenten schuilt de kracht van de stad. Putnam (2007) toont aan dat etnische diversiteit ervoor zorgt dat mensen schildpadgedrag gaan vertonen, waardoor sociaal kapitaal afneemt. Ook uit het onderzoek van het KKS-programma blijkt een neiging van individuen om 'tussen hun soort mensen' te wonen. Demografische condities in wijken hebben daarmee een effect op de verbindingen tussen individuen in de wijk.

Bij onderzoek naar burgerinitiatieven wordt vaak een rol weggelegd voor de continuïteit van betrokken personen. Op wijkniveau kunnen we dat ook toepassen. Zolang er geen sprake is van een grote verhuismobiliteit, is er een mogelijkheid dat groepen bewoners elkaar vinden en vervolgens steeds meer tractie ontwikkelen voor het organiseren van activiteiten. Dat beeld past binnen de brede definitie van zelforganisatie. Uiteindelijk ontstaan netwerken (structuren) die verder evolueren en nog meer ambities verwezenlijken en taken op zich nemen. Het vertrek van sleutelpersonen kan als effect hebben dat het netwerk instort.

De kracht van de zelforganiserende stad: de rol van de overheid

Een overheid die het belang van zelforganiserende krachten in de stad centraal stelt, verschuift van een klassieke sturing naar een governance-aanpak, die de eerder genoemde drie rollen omvat. We concludeerden al dat faciliteren gelinkt is aan succesvolle burgerinitiatieven. Faciliteren gaat voorbij de instrumentele visie op participatie. Bij faciliteren komt het initiatief vanuit de burger en niet vanuit de doelstellingen van een overheid. Faciliteren betekent het in staat stellen van de burger om succes te behalen. De overheid speelt een 'mogelijk-makende' rol voor zowel het proces als de inhoud. Overheden die effectief faciliteren zijn vooral bezig met het wegnemen van institutionele barrières en het verbinden van partijen. We kunnen er niet omheen dat kennis en expertise, middelen en formele mogelijkheden verspreid liggen over verschillende partijen. In die zin speelt de overheid van de toekomst de rol van intermediair. De opgave bij deze rol ligt in het tegengaan van selectiviteit en uitsluiting. In de rol van intermediair dient de overheid oog te hebben voor alle initiatieven, en niet uitsluitend voor diegene waar (makkelijk) succes kan worden behaald op de korte termijn of diegene die reeds onderdeel is van het netwerk van de overheid. Vanuit democratisch oogpunt dient er ruimte te blijven op de agenda van de overheid om zo alle initiatieven een kans te geven.

Een tweede rol ligt besloten in de mogelijkheid van publieke organisaties om op te

treden als partner van maatschappelijke initiatieven. Deze rol past binnen de trend om publieke taken af te stoten naar het maatschappelijk middenveld. Om een gebrek aan democratische legitimiteit en effectiviteit te voorkomen, dient de overheid wel betrokken te blijven. De betrokkenheid van de overheid als partner dient in dat geval als waakvlam. Tegelijkertijd overstijgt de rol van partner het idee van toezicht. Als partner verbindt de overheid achter de schermen, door de juiste partijen te betrekken, en draagt de overheid bij via concrete middelen, maar neemt zij aan de voorkant ook verantwoordelijkheid als integraal onderdeel van het proces. De opgave hier is om als overheid niet vanuit de eigen agenda of angst voor politieke controle een te grote inhoudelijke taks te leggen op het proces. Doelstellingen van coproductieprocessen moeten immers gedeelde doelen zijn. Dat vereist tegelijkertijd dat een publieke organisatie over haar eigen schaduw kan stappen.

Tot slot is er de rol van aanjager. Deze rol past in die gevallen waar weinig of geen sociaal kapitaal aanwezig is. Juist in die gevallen zagen we verschillende voorbeelden van een overheid die actief, en met succes, probeert het maatschappelijk middenveld te activeren. De opgave van deze rol ligt vooral in het behouden van resultaten op lange termijn. Het bestendigen van het maatschappelijk middenveld kan leiden tot een zwaan-kleef-aan-effect, maar dan moet daar wel de tijd voor worden genomen. Om kort te gaan: de rol van de overheid in de zelforganiserende stad is niet uitgespeeld, maar rust ook niet op een instrumenteel-cynische opvatting over sturing in de stad. Het laten doorgroeien van zelforganisatie naar krachtige steden vereist dat de overheid zich bewust is van de context waarin het opereert en op basis daarvan een goede benadering kiest.

Literatuur

Brouwer, J. & Engbersen, R., van der Schaar, M., & Schreuders, H. (2013). Zelforganisatie gaat niet vanzelf. Den Haag: platform31.

Cilliers, P. (1998). Complexity and postmodernism: Understanding complex systems. London: Routledge. Denters, B., Tonkens, E., Verhoeven, I. & Bakker, J. (2013). Burgers maken hun buurt. Den Haag: platform31

Huygen, A., van Marissing, E. & Bouterliier, H. (2012). *Conditioes voor zelforganisatie*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut

Huygen, A., van Marissing, E. & Bouterliier, H. (2013). *Ruimte voor zelforganisatie*,

Implicaties voor gemeenten. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut

Jessop, B. (2002). The rise of governance and the risks of failure: The case of economic development. *International Social Science Journal*, 50(155), 29-45.

Kantor, P., & Savitch, H. V. (2005). How to study comparative urban development politics: A research note. *International Journal of Urban and Regional Research*, 29(1), 135-151. doi:10.1111/j.1468-2427.2005.00575.x

McAdam, D. (2003). Beyond structural analysis: Toward a more dynamic understanding of social movements. In M. Diani, & D. McAdam (Eds.), *Social movements and networks* (pp. 281-298). Oxford: Oxford University Press.

McCarthy, J. D. (1996). Mobilizing structures: Constraints and opportunities in adopting, adapting, and inventing. In D. McAdam, J. D. McCarthy & M. N. Zald (Eds.), *Comparative perspectives on social movements* (pp. 141-151). Cambridge: Cambridge University Press.

Nicholls, W. (2008). Placem, networks, space: Theorising the geographies of social movements. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 34(1), 78-93.

Pierre, J. (2005). Comparative urban governance: Uncovering complex causalities. *Urban Affairs Review*, 40(2), 446-462. doi:10.1177/1078087404273442

Portugali, J. (2000). *Self-organization and the city*. Springer-Verlag: Berlijn.

Posthumus H., Klein Hans, R. & Bolt, G. (2010). *Bijwerkingen van herstructureringsoperaties*. Uitgeverij Eburon: Delft.

Putnam, R. D. (1993). *Making democracy work. civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Putnam, R. D. (1995). Bowling alone: America's declining social capital. *Journal of Democracy*, 6(1), 64-78.

Putnam, R.D. (2007). E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century The 2006 Johan Skytte Prize Lecture. *Scandinavian Political Studies*, 30(2), 137-174. doi:10.1111/j.1467-9477.2007.00176.x

Sampson, R. K., McAdam, D., MacIndoe, H., & Weffer-Elizondo, S. (2005). Civil society reconsidered: The durable nature and community structure of collective civic action. *American Journal of Sociology*, 11(3), 673-714. doi:10.1086/497351

SCP (2010). Een baanloos bestaan - De betekenis van werk voor werklozen, arbeidsongeschikten en werkenden. SociaalCultureelPlanbureau: SCP.

Temkin, K., &Rohe, W. (1998). Social capital and neighborhood stability: An empirical investigation. *Housing Policy Debate*, 9(1), 61-88.
doi:10.1080/10511482.1998.9521286

Teisman, G. R., van Buuren, L., & Gerrits, L. (2009). *Managing complex governance systems. dynamics, self- organisation and co evolution in public investments*. New York / London: Routledge.

Uitermark, J. (2014). *Verlangen naar wikipotopia (oratie)*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Van de Brink, G., van Hulst, M., de Graaf, L. & Van der Pennen, T. (2012). *Best Persons en hun betekenis voor de Nederlandse achterstandswijk*. Den Haag: Boom/Lemma.

Verloo, N. (2012). *Een inblik in de onzichtbare stad: alledaagse spanningen en latent conflict rondom het Zwanenvechtplein*. Amsterdam : Amsterdam Centrum voor Conflict Studies, 2012

Voorberg, W., Bekkers, V. J. J. M., & Tummers, L. G. (2014). A systematic review of co-creation and co- production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, doi:10.1080/ 14719037.2014.930505



Plaatsgebonden identiteit: het anker voor stedelijke ontwikkeling

Wouter Jan Verheul

Inleiding: inter- en intra-stedelijke rivaliteit

Steden en regio's zijn in permanente concurrentiestrijd in het aantrekken van bedrijven, bewoners en bezoekers (inter-urbane rivaliteit). Ze proberen aantrekkelijke frames te creëren en het eigen imago te beïnvloeden. In beleidsnota's en marketingcampagnes vinden we concepten als 'groene stad', 'uitgaansstad', 'moderne architectuurstad'. Steden proberen zich op de kaart te zetten, onderscheidend van andere steden.

Nieuwe culturele centra (Spuiforum Den Haag), bibliotheken (megabibliotheek Utrecht), of winkelcentra (Forum, Rotterdam) worden geïnitieerd, crisis of geen crisis. Hoewel steden zich graag onderscheiden, kopiëren ze ook elkaars succesformules. Het cement van de Markthal in Rotterdam is nog niet opgedroogd of Amsterdam kondigt de bouw van een markthal aan. Op zijn beurt is Rotterdam al jaren bezig met plannen voor een nieuw stadion. De stad ziet met lede ogen aan dat voor grote kampioenschappen, maar ook voor grote concerten, de voorkeur uitgaat naar de Amsterdam Arena of het Gelredome in Arnhem. Maar wat is de betekenis van een nieuw stadion voor de stad? Aan welke stadsidentiteit draagt dat stadion bij? In besluitvorming over grote projecten zijn identiteitsvragen van belang. Projecten zeggen iets over onderliggende waarden en positionering van de stad (Verheul, 2013b). Steden buitelen over elkaar heen met nieuwe beeldbepalende projecten, maar zijn ze daarbij wel voldoende in gesprek over de manier waarop ze echt bijdragen aan de (gewenste) identiteit van de stad?

In dit essay laat ik zien wat de waarde is van plaatsgebonden identiteit en hoe dit als anker kan dienen voor stedelijke ontwikkeling. Daarvoor komen voorbeelden aan de orde uit Eindhoven, Almere, Enschede, Rotterdam, Zaanstad en Groningen. De rode draad van dit essay is dat grote projecten, maar ook kleine initiatieven in buurten, erbij gebaat zijn als ze aansluiten bij lokale eigenheid van plekken, bewoners en gebruikers. Om deze notie uit te werken geef ik eerst aan waarom plaatsgebonden identiteit ondanks globalisering en internet van belang is (2). Daarna geef ik aan wat stedelijke identiteit inhoudt (3). Om een beeld te krijgen van de wijze waarop steden hun identiteit definiëren en vormgeven presenteer ik praktijkvoorbeelden (4). Hoe, waar en door wie identiteitsvorming is op te pakken behandel ik in 5 en 6.

De waarde van plaatsgebonden identificatie

Waarom is stedelijke identiteit van belang? Waarom moet het een rol spelen bij stedelijke ontwikkeling? Dat heeft te maken met de wijze waarop mensen zich met plekken verbonden voelen. Ondanks alle mogelijkheden die de virtuele wereld van internet biedt, voelen burgers zich met fysieke plekken verbonden.

De geografie geeft historische verklaringen voor waarom steden zich ontwikkelden en een identiteit verkrijgen: steden ontwikkelen zich door hun gunstige ligging aan de kust of in een rivierendelta, waardoor ze uitgroeiden tot knooppunten in de (inter)nationale handel. Recent groeit de aandacht voor minder rationeel economische verklaringen. Het gaat om 'sense of place'; het gevoel dat mensen bij plekken hebben. 'Sense of place' gaat over de letterlijke betekenis van 'sense' als 'gevoel' en over de betekenis van 'sense' als zintuig. Hospers (2013) spreekt over de stad als 'zintuiglijke totaalervaring'; we kunnen een plaats niet alleen zien, maar ook horen, ruiken en aanraken. Als we terugdenken aan New York horen we toeterende taxi's en sirenes op de achtergrond. We ruiken de zilte zeelucht als we een vakantie in een badplaats boeken. En we voelen ons terneergeslagen als we in krimpregio's leegstaande winkels en dichtgespijkerde huizen zien.

Wat de ene plek aantrekkelijk maakt en de andere niet, is moeilijk te objectiveren. Tijdschriften als Elsevier en The Monocle publiceren regelmatig ranglijsten van aantrekkelijke steden en dorpen. Wereldwijd scoort Londen hoog en in Nederland Wassenaar. Er worden uiteenlopende indicatoren gebruikt, variërend van het aantal parkeerplekken tot en met het aantal restaurants en supermarkten. Maar hoe logisch sommige indicatoren ook overkomen en hoe doordacht de ontwerpprincipes van stedenbouwkundigen zijn, de ranglijsten doen nooit volledig recht aan de persoonlijke band die mensen met een plek hebben. We hebben associaties, emoties en herinneringen bij elke plek die voor korte of lange tijd het decor van ons leven vormt (Hospers, 2013). En hoe objectief dat decor ook te beschrijven is, het is een illusie om te denken dat alleen een objectieve verklaring de aantrekkelijkste plek op aarde bepaalt. Iedereen heeft er zijn eigen verhaal bij. Door ervaringen van groepen mensen die zich afspelen op verschillende plekken te delen en te vergelijken, ontstaat de relevante betekenis van een plek. En die verhalen van plekken vormen ons leven. Randall (1995) spreekt over 'the stories we are'. Stedelijke identiteit wordt in gedeelde verhalen van individuen en groepen tot uitdrukking gebracht.

Verdwijnt lokale identiteit?

De waarde die aan plaatsgebonden identificatie kan worden toegekend, is niet vanzelfsprekend zichtbaar in de leefomgeving van steden. We zien hoe plekken meer op elkaar gaan lijken. Heeft globalisering en virtualisering niet gezorgd voor het verdwijnen van de uniciteit en afhankelijkheid van plekken? Met deze vraag houden politiekfilosofen, geografen en sociologen zich bezig (Held & McGrew, 2007; Rizter, 2007).

Globalisering heeft onmiskenbaar effect op de gebouwde omgeving. Binnensteden worden gedomineerd door grote (inter)nationale ketens die niets representeren van een lokale economie en cultuur. Het is gelijkvormigheid die ook in vele stations en op vliegvelden is te zien (Verheul, 2014). Het verdwijnen van lokale eigenheid is ook zichtbaar in architectonische voorkeuren. Opdrachtgevers laten kopieën van succesvolle ontwerpen neerzetten. De 'economy of scale' leidt tot gelijkvormigheid. Architecten kopiëren bewust of onbewust elkaar, of kopiëren zichzelf, zoals sterarchitecten vaak wordt verweten. De Amerikaanse stadssociologe Sharon Zukin beschrijft dergelijke ontwikkelingen als 'places are turning into everywhere else' (Zukin, 2010). Wie in een binnenstad loopt kan soms nauwelijks herkennen om welke stad het gaat (Spierings, 2006). Er heeft een geleidelijke homogenisering van de stedelijke ruimte plaatsgevonden met het verdwijnen van lokale eigenheid tot gevolg.

Er is echter een tegenbeweging gaande, die het belang dat mensen hechten aan lokale eigenheid laat zien. Die tegenbeweging wordt wel 'glocalisering' genoemd (Robertson, 1994). Er ontstaan nieuwe producten en diensten die breed (bovenlokaal) verkrijgbaar zijn, maar ook bij de lokale cultuur passen. Een tastbaar voorbeeld is 'slow food'; producten uit de eigen streek die door vorm, ingrediënten of bereidingswijze een lokale eigenheid vertegenwoordigen. Mensen willen weer weten waar hun voedsel vandaan komt. In Amerika is een groeiend 'Local First' netwerk ontstaan, dat het gebruik van lokale producten en lokale winkels stimuleert. Steeds meer winkels en bedrijven hebben een 'local first-logo' op hun gevel of website. In Europa is er een 'Cittaslow'-netwerk, van steden, dat zich verzet tegen de opkomst van de 'McStad' en zich inzet voor streekproducten en behoud van cultuurhistorie in de leefomgeving. Voorbeelden als deze laten zien hoe in de lokale (voedsel)economie plaatsgebonden identiteit wordt omarmd.

Lokale identiteit als reactie op schaalvergroting, globalisering en de-territorialisering komt terug op de maatschappelijke agenda. Frappant is dat terwijl een pleidooi voor een sterker besef van nationale identiteit als omstreden wordt ervaren, dat niet geldt voor stedelijke identiteit. Plaatsgebonden identificatie in de vorm van stedelijke identiteit kan wel eens kansrijker zijn dan de nationale varianten. Zou het een redelijk middenweg kunnen vormen tussen verheerlijking van de natiestaat en kosmopolitische bagatellisering van plaatsen in het algemeen? Stedelijke waarden en lokale politiek zijn pragmatischer van aard, dan politiek op nationaal niveau, zo stelt Barber (2013). En alledaagser, zo benadrukt Hospers (2013). Hoe het ook zij, recent onderzoek wees uit dat Amsterdamse jongeren zich in de eerste plaats Amsterdammer voelen en dan pas Nederlander (Van der Welle, 2011). We kunnen stedelijke identificatie dus niet negeren.

Wat is stedelijke identiteit?

Het begrip (stedelijke) identiteit wordt veel gebruikt en kent nogal wat parafases. Populaire begrippen met min of meer dezelfde strekking zijn: DNA van een plek,

lokale eigenheid, couleur locale, genius loci. Vaak worden de begrippen gebruikt zonder aan te geven wat eronder wordt verstaan. Wat is plaatsgebonden identiteit nu eigenlijk?

Om het begrip te duiden, biedt de sociale psychologie aanknopingspunten. Daar is het denken over identiteitsdefinitie gebaseerd op relationele aspecten. Onze persoonlijke identiteit is nooit pure individualiteit. Het zelf van mensen bevat een 'private self' en een 'collective self' (Tajfel & Turner, 1986) die met elkaar samenhangen. Wanneer mensen gevraagd wordt wie ze zijn, verwijzen ze vaak naar sociale groepen. Groepen voorzien mensen van zelf bewustzijn en identiteit. Bijvoorbeeld iemand die zegt: 'Ik ben leraar, liberaal en Amsterdammer'. In processen van onderlinge vergelijking, geven mensen zichzelf een plaats ten opzichte van anderen en markeren zo hun sociale identiteit. Gerelateerd aan de stad definieerde Louis Couperus eens zijn 'persoonlijke' identiteit door te stellen: 'Zoo ik iets ben, ben ik een Hagenaar'.

De sociale identiteitstheorie gaat er vanuit dat mensen onderscheid aanbrengen tussen 'in-group' en 'out-group'. Henri Tajfel (1981) liet op basis van experimenten zien dat als een groep mensen wordt verdeeld in twee willekeurige groepen en zij beloningen mogen verdelen over de 'in-group' en de 'out-group', er bevoordeling bestaat van de 'in-group'. Binnen sociale competitie proberen mensen de status van hun eigen groep te versterken, om hun individuele zelfrespect te vergroten (Taylor & Moghaddam, 1987).

Wanneer doen sociale groepen ertoe, zoals de stad waarin iemand woont? Mensen zoeken vooral naar categorisering die hen optimaal onderscheidt van anderen (Brewer, 1991). Algemene, onpersoonlijke entiteiten bieden dat weinig. Zo is het behoren tot een grote publieke universiteit wellicht minder onderscheidend, maar een studentendispuut wel. Collectieve zelfbeelden hebben meer invloed bij een optimaal gevoel van significantie. Het beoordelen van mensen gebeurt binnen sociale categorisatie dan ook nauwelijks op basis van hun unieke eigenschappen, maar vooral op basis van de groep waartoe zij behoren (Turner, 1985). Individuen worden op die manier hoofdzakelijk beoordeeld op basis van stereotype beelden die voortkomend uit sociale categorisatie.

Dit gebeurt ook met steden. Als inwoners hun emotionele verbondenheid met de stad uitspreken verkleinen ze onderlinge verschillen in hun stad (de 'in-group') en vergroten ze verschillen met een andere stad (de 'out-group'). Eigenheid van steden bestaat volgens Low (2008) slechts in relatie tot andere steden. Zo kan Frankfurt zich volgens Low als Amerikaanse stad profileren omdat Berlijn, Hamburg en Keulen dat niet doen. Het Bourgondische Maastricht of het groene Zwolle neemt vooral in waarde toe als de Randstad als hectisch en volgebouwd wordt ervaren.

Naast onderscheid speelt afhankelijkheid een rol in sociale identiteitsvorming (Higgins & Kruglanski, 1996). Relaties zoals tussen ouder en kind of werkgever en werknemer zijn voorbeelden. Stedelijke identiteit wordt niet alleen op basis van concurrentie gedefinieerd. Schiedam profileert zich vaak in samenhang met Rotterdam en de burgemeester van Zandvoort stelt zichzelf in het buitenland voor als 'mayor of Amsterdam beach town'. Plaatsgebonden identificatie is dus afhankelijk van schaalniveaus, waarbij concurrentie en afhankelijkheid elkaar afwisselen. Stedelijke identiteit kan worden vergeleken met een Russische matroesjka pop; iedere schaal heeft een andere identiteit maar past toch in elkaar (Hospers, 2013). Steden zijn een samenstelling van betekenissen. Of met andere woorden, ze vormen een conglomeraat aan identiteiten.

Samenstelling van herkenbare fragmenten

Het meervoudige karakter van stedelijke identiteit maakt dat het vatten van de identiteit van een stad in enkele woorden of beelden lastig, zo niet onmogelijk is. Net zoals Maxima bij de publicatie van een WRR-rapport in 2007 vertelde dat de Nederlandse identiteit niet bestaat, zo bestaat de identiteit van een stad niet uit een eenduidige interpretatie van kenmerken. Volgens Bekaert (1989) is er geen beeld waarin de complexe en contradictische realiteit, de verloren gegane identiteit, van de moderne stad kan worden samengevat of opgeroepen, maar wil dat niet zeggen dat het gebruik van die termen als identiteit volstrekke onzin is. Het is alleen moeilijk vast te leggen. In hun spreken over de stad gebruiken mensen stedelijke identiteit vaak als een enkelvoudige, uniforme en coherente entiteit. Maar sinds het postmoderne denken wordt juist het fragmentarische, dynamische en non-rationele karakter van identiteit benadrukt (Dormans et al., 2003). Stedelijke identiteit ligt niet vast, maar is open en bediscussieerbaar.

Vele politici, schrijvers en kunstenaars proberen de identiteit van een stad te duiden. Zo probeerde de Franse filosoof Bruno Latour de identiteit van de stad Parijs te vangen in beelden. Zijn speurwerk leverde een enorme hoeveelheid beelden op, variërend van foto's van beeldbepalende plekken, gebouwen, straatmeubilair, politieagenten, tot cartografisch materiaal. Het waren allemaal herkenbare Parijse fragmenten, maar hét beeld van Parijs bestaat niet, ondervond Latour (1998). Toen hij alle afbeeldingen die hij had verzameld uitspreidde, viel hem echter op dat er een 'route' ontstond waarbij samenhang zichtbaar werd tussen de verschillende afbeeldingen; een samenhang die typisch met Parijs te associëren is. Latour wees er op dat het zichtbaar maken van de identiteit van een stad onmogelijk is, maar dat de zoektocht of de route om die te vinden, wel veel zegt over de essenties van de stad.

De stad als geheel is ondefinieerbaar, tenzij het net als Latour deed, wordt gereduceerd en versimpeld (Strauss, 1976). De beelden van steden die wij in ons hoofd hebben, bestaan op basis van fragmenten. Fragmenten die de gebouwde omgeving

van steden bevatten. Net als fragmenten die sociaal-culturele kenmerken van de stedelijke gemeenschap typeren. Deze simplificaties van stedelijke identiteit worden voortdurend uitgewisseld en gaan een eigen leven leiden. Het is wat Jean Baudrillard (1995) 'hyperrealiteit' noemt. Het gaat er niet zozeer om of we leven in de werkelijke stedelijke identiteit; we leven vooral in door mensen gecreëerde en vermenigvuldigde kopieën van die werkelijkheid. Bewoners en bestuurders beschouwen stedelijke identiteit doorgaans als iets dat concreet gedefinieerd kan worden en dat anderen ook als zodanig zullen herkennen.

Samenvattend kan worden gesteld dat de identiteit van de stad niet bestaat, maar dat de stad bij inwoners en buitenstaanders wel een imago heeft als cumulatie van fragmentarische beelden, dat in de praktijk als stedelijke identiteit wordt beschouwd (Verheul, 2012). Stedelijke identiteit is een sociale constructie met een caleidoscopisch karakter. Stedelijke betekenis hangt af van de standplaats van groepen en individuen in de samenleving. Stedelijke betekenis ('urban meaning') is een onderdeel van een maatschappelijke strijd om die stedelijke betekenis te veranderen (Castells, 1983). Vanuit iedere stedelijke positie is een andere samenstelling van deels overlappende en deels verschillende fragmenten zichtbaar, die de essentie van de stad beschrijven. In het maatschappelijke debat worden de meest dominante identiteitsdefinities geconstrueerd. Het zijn de meest overtuigende identiteitsconstructies die door stedelijke groepen worden overgenomen en die van invloed zijn op de verdere ontwikkeling van de stad.

Hoe komen overtuigende identiteitsconstructies tot stand? In hoeverre speelt stedelijke eigenheid een rol bij overheden en hun beleidsmakers en ontwerpers? In het navolgende deel van dit essay zal ik aangeven hoe partijen al dan niet die identiteitsvormende rol vervullen in de praktijk van stedelijke ontwikkeling.

Nederlandse steden op zoek naar identiteit

Hoe zien we identiteitsvorming in de stedelijke praktijk? Identiteit wordt zoals gesteld voor een belangrijk deel gevormd in verhalen. Een belangrijke functie van publiek leiderschap is het definiëren van gemeenschappelijke identiteit ('t Hart & Ten Hooven, 2004). Politici en stadsbestuurders, maar ook andere figuren, zoals (maatschappelijke) ondernemers, ontwerpers, die een publieke leiderschapsrol vervullen, vertellen wat ons eigen maakt als volk, regio, stad of wijk. En vergeet ook niet de stadsdichters of muzikanten die de essenties van de stad bezingen. Een politiek strategisch voorbeeld van identiteitsdefiniërende verhalen zijn de inleidingen van collegeprogramma's en stadsvisiedocumenten. Ze zijn vaak een optelsom van verschillende verhalen over wat de stad kenmerkt of wat de stad zou moeten zijn.

Een ander voorbeeld van identiteitsdefiniërende arrangementen zijn de verhalen die bestuurders vertellen bij bijzondere gebeurtenissen. Vaak wordt in die verhalen verwe-

zen naar sociale, geografische en historische kenmerken. Op Bevrijdingsdag vertellen burgemeesters bijvoorbeeld waar Nederland voor staat. In Rotterdam wordt aan het bombardement en de wederopbouw gerefereerd, in Zeeland aan de strijd tegen het water en in Amsterdam aan het tolerante handelsverleden. Dergelijke verhalen zeggen iets over de identiteit van de stad en worden gebruikt om zelf bewustzijn, trots en cohesie te bewerkstelligen.

Voor publieke leiders is de ruimte voor identiteitsvormende verhalen vooral aanwezig in hun optreden rond bijzondere momenten, variërend van toespraken bij feestelijke evenementen, tot en met rampen, stille tochten en andere maatschappelijk ontwrichtende gebeurtenissen (Verheul & Schaap, 2010). Zie bijvoorbeeld het optreden van burgemeesters in stille tochten na de moorden op Pim Fortuyn en Theo van Gogh, of bij de recente aanslagen op Charlie Hebdo in Parijs. Op momenten van rouw, geluk of verdriet kunnen publieke leiders een belangrijke rol vervullen in het ervaren van onze gemeenschappelijke identiteit. Op die momenten bestaat meer ruimte om een samenbindende functie te vervullen dan gebruikelijk in onze geïndividualiseerde samenleving (zie ook Hajer & Uitermark, 2006).

Niet alleen bestuurders gebruiken identiteitsconstructies in hun verhalen. Met behulp van marketingprofessionals proberen steden hun verhalen te verkopen aan de buitenwereld. Ze proberen hun imago op te poetsen met behulp van citymarketing. Door middel van slogans en reclamecampagnes worden verhalen over de stad verteld. Het kan echter worden betwist of die 'reclamecampagnes' wel werkelijk gaan over het definiëren en vormen van de identiteit van de stad en daarvoor goed zijn ingebed in de werkelijke verhalen en ervaringen van de stad. Soms is het slechts een bedacht reclamepraatje, of een ongepast beïnvloeden van het imago. Door Hospers et al. (2011) wordt kritisch gewezen op de vaak oppervlakkige benadering van citymarketing. Berucht zijn de nietszeggende slogans zoals 'Zin in Zevenaar', 'Helemaal Hengelo' of 'Zoom in op Zutphen'. Andere slogans als 'Er gaat niets boven Groningen', 'I amsterdam.' en 'Rotterdam, Make it happen', zijn weliswaar 'catchy' en ze helpen wellicht om de stad op het netvlies te krijgen bij bezoekers, maar de betekenis blijft beperkt als het niet verbonden wordt met wat er echt in de stad gebeurt. Daarom is het volgens Hospers belangrijk om te investeren in 'warme citymarketing', door te zorgen dat bewoners zelf de verhalen van de stad vertellen en om te werken aan de stad op ooghoogte, de gebouwde omgeving (Hospers, 2013). Stedelijke identiteitsvorming gaat dus om meer dan verhalen, toespraken en marketingcampagnes.

Mooie verhalen over de stad zijn inspirerend en kunnen gevoelens van trots oproepen. Maar zonder zichtbaarheid, zonder tastbare verschijningsvormen, kunnen verhalen in het lichtledige blijven hangen. Identiteitsvorming gebeurt evenzo door middel van materialisaties; door projecten in de gebouwde omgeving. De fysieke verschijning van architectuur reflecteert sociale en culturele waarden van betrokken

actoren in de stad (Bell & Shalit, 2011), al dan niet in overeenstemming met de gewenste identiteit van de stad of de plek. In de gebouwde omgeving wordt door stadsbestuurders geprobeerd om het gewenste imago met de gekoesterde identiteit van een stad te laten samenvallen.

Identiteitsbepalende projecten tussen betoog en beton

In iedere stad zijn geslaagde en minder geslaagde voorbeelden te vinden van pogingen om de identiteit van de stad te definiëren door middel van projecten in de gebouwde omgeving. Zo werkt Rotterdam al jaren aan meer dan een havenindustrieel karakter, mede door het creëren van een 'Manhattan aan de Maas', dat wordt uitgedrukt in de hoogbouw aan de Maas (Kop van Zuid), het Weena en het Rotterdam Central District. Het succes van deze operatie verloopt in golfbewegingen, dat wordt bepaald door de economische cycli, maar ook door de concurrentie met andere gebieden, zoals de Amsterdamse Zuidas. Berichten over architectuuronderscheidingen en leegstand wisselen elkaar af.

In Almere probeert men al jaren zich aan het adolescent karakter van de 'new town' te ontworstelen met grootse gebaren zoals een nieuw Stadshart van OMA. Of door de onbegrensde mogelijkheden ('Het kan in Almere') te uiten op het gebied van architectuur en bouwen. De experimentele wijk De Fantasie is daar een voorbeeld van, evenals de Regenboogbuurt of het Homeruskwartier. Problematischer werd het in Almere toen de identiteitsconstructie van 'de volwassen stad' zich moest concretiseren in vrijetijdsfuncties als Het Kasteel van Almere, Omniworld en de schaatshal. Geen van deze projecten heeft de eindstreep met succes gehaald. Waren deze initiatieven teveel bestuurlijk wensdenken en te weinig ingebed in de lokale omstandigheden? Duurzame identiteitsvorming vraagt in ieder geval om een wisselwerking tussen de fysieke, economische en sociaal-culturele kenmerken van een plek (Verheul, 2013c).

Hernieuwde stedelijke identiteiten worden niet vanaf de tekentafel of vanuit de bestuurskamer bedacht, maar doorgaans gaandeweg gedefinieerd, zo laten enkele voorbeelden uit Eindhoven zien. De stad Eindhoven is sinds het geleidelijk wegtrekken van Philips op zoek naar een nieuwe postindustriële identiteit. Philips had van een dorp de vijfde stad van Nederland gemaakt, maar toch had Eindhoven geen groot stadshart. Een aantrekkelijke binnenstad verscheen op de agenda. Evenals de wens om de R&D activiteiten van Philips te faciliteren en te helpen uitgroeien. Rond de millenniumwisseling kwam naast 'technologie' ook 'kennis design' nadrukkelijker in het bestuurlijk verhaal voor, tevens verwoord in de slogan 'Eindhoven, leading in design and technology'. Tegen deze achtergrond ontwikkelde zich in Eindhoven ten minste twee opvallende projecten: het nieuwe 18 Septemberplein met de Blob en de Piazza (twee extravagant vormgegeven gebouwen) en aan de rand van de stad de High Tech Campus.

Nieuwe identiteiten gaan de confrontatie aan met bestaande en historische identiteiten. Met name de vormgeving en de beoogde locatie van de Blob ontving lof, maar ook veel kritiek. De Blob was gepositioneerd pal voor de Witte Dame met de Philips Lichttoren. De Blob zou het zicht op hét symbool van Eindhoven als stad van de elektronische industrie belemmeren. Een anticampagne en een rechtszaak van een actiegroep en woningcorporatie waren het gevolg. De Blob is er uiteindelijk toch gekomen, hoewel de locatie een paar meter is verschoven, zodat een deel van de Lichttoren nog zichtbaar is. De gemeente had in de media en voor de rechter betoogd dat de Blob paste in de wens van Eindhoven om een groter en economisch vitaler stadscentrum te hebben en dat juist de combinatie van en confrontatie tussen historische bebouwing en nieuw design passend is bij de Eindhovense identiteit. Na de ontwikkeling van de Blob vertelde de gemeente het verhaal van de nieuwe identiteit van de stad, die niet meer is gelegen in maakindustrie, maar in 'kennis en design'. Het zichtveld vanaf het station biedt nu een gecombineerd beeld dat zowel bestaat uit de moderne Blob (een symbool van 'design') als de historische Lichttoren (een symbool van de maakindustrie).

De veranderende identiteit van Eindhoven wordt ook duidelijk rond de ontwikkeling van de Eindhovense High Tech Campus. Deze campus is puur een privaat initiatief. Het elektronicaconcern Philips wilde de Natlab-activiteiten uitbreiden en besloot later om ook andere partijen op de campus toe te laten, volgens het zogenoemde 'open innovatie model'. De gemeente nam geen deel in de ontwikkeling, maar had vooral een (ruimhartig) accommoderende rol. Het gemeentebestuur wilde voorkomen dat Philips en aanverwante hightech-industrie de stad zouden verlaten. Gedurende de ontwikkeling van de High Tech Campus ontwikkelde zich de idee van de Brainport. Geen maakindustrie, maar hoogwaardige kennisindustrie zou zich als cluster in de regio Eindhoven moeten ontwikkelen. De High Tech Campus werd het icoon van de 'Brainport' en toont de kennisidentiteit van de Eindhovense regio. Albert Kivits, voormalig hoofd Economische Zaken van de Gemeente Eindhoven stelt over deze materialisatie (in Verheul, 2012): 'Het is niet zomaar ontstaan, er zat zeker al iets in de genen. Alleen door dit soort voorbeelden wordt het veel zichtbaarder [...] Wij zijn steeds actiever geworden om de verbinding van de High Tech Campus met de stad en de regio te maken.'

Verhalen over de identiteit van de stad (het 'betoog') gaan dus een iteratieve relatie aan met de gebouwde omgeving ('het beton'). Op deze wijze wordt stedelijke identiteit zichtbaar en duurzaam geconstrueerd. In de navolgende paragrafen zal ik een aanzet tot een handelingsstrategie schetsen.

Identiteitsvorming als verankerde vernieuwing

De beschreven voorbeelden laten zien dat het proces van identiteitsvorming door inzet van beeldbepalende projecten in de gebouwde omgeving een lange adem nodig heeft. Identiteiten ontwikkelen zich geleidelijk aan. Een aanpak om deze identiteiten te ontwikkelen moet op veranderende lokale omstandigheden kunnen inspe-

len; een 'emergente adaptieve strategie' (Verheul & Daamen, 2014). Het zoeken naar verbondenheid tussen beleid en stedelijke identiteit is niet af na een eerste initiatief achter de schermen van besluitvormers, ontwerpers en initiatiefnemers, maar gaat daarna verder. Ook tijdens de publicatie van ideeën en tijdens de realisatie van een project. Zelfs na de realisatie van een fysieke ingreep gaat de betekenisgeving door, zo laten de voorbeelden uit Eindhoven over het 18 Septemberplein en de High Tech Campus zien. De betekenisgeving van beeldbepalende projecten vindt voor een belangrijk deel plaats in een 'narratieve nastrijd' (Verheul, 2012).

Een strategie die probeert identiteit te definiëren en te vormen in de gebouwde omgeving, begint altijd met de stad kennen; de cultuur, de historie, de sociale, economische en ruimtelijke identiteit van de plek. Als gebouwen en plekken een uitdrukking van stedelijke identiteit en katalysator voor de stad moeten zijn, dan zal ook ingezet moeten worden op het ontwikkelingsproces om stedelijke identiteit te ontdekken. Alleen als lokale partijen van diverse mensen - uiteenlopend van lokale bewoners, ondernemers, bestuurders en ontwerpers - participeren, kunnen identiteitsdefiniërende verhalen ('betoog') en beeldbepalende projecten ('beton') ook effectief worden gebruikt. Identiteitsvorming als 'verankerde vernieuwing' (Verheul, 2013a) behelst een vormgeving die zoekt naar hedendaagse aanpassingen en voorkeuren, maar die altijd plaatselijk is ingebed en verwijzingen in zich heeft van lokale eigenheid.

Een dergelijke strategie nodigt letterlijk en figuurlijk uit de dialoog met intrinsieke stedelijke kwaliteiten te voeren. Door Klingmann (2007) wordt treffend gesteld dat iconische stadsprojecten niet slechts opvallend of invloedrijk zijn ten opzichte van bezoekers, bedrijven en bewoners, maar dat ze in de eerste plaats moeten opereren als culturele verbindingen tussen groepen mensen, tussen de markt en de geografische ruimte, tussen publiek en privaat. Een verbinding die leidt tot een ontwerp waar mensen zich in herkennen. Om dat te realiseren spreekt Klingmann over de noodzaak van ontwerp 'from the inside out'; een vorm van stedelijke ontwikkeling die is geworteld in de onderscheidende kenmerken en mogelijkheden die een plek te bieden heeft. Ontwerp 'from the inside out' betekent in de woorden van Klingmann (2007) dat moet worden begonnen bij (vrij vertaald): het ontdekken van onontgonnen dimensies van plekken en stedelijke cultuur, dat op een natuurlijke wijze zal leiden tot een authentieke en duurzame identiteit die van binnenuit uitstraalt. Dit is een belangrijk appèl op ontwerpers en beleidsmakers.

Identiteitsvorming voorbij het stadhuis

Identiteitsvorming is dus een lokaal inclusieve activiteit. De gemeenschap is niet slechts uitgenodigd om draagvlak te doen groeien ten bate van de ontwerpen en beleidsvoorstellen van bestuurders, beleidsambtenaren, architecten en stedenbouwkundigen. Het zoeken naar draagvlak is niet slechts een democratische deugd of electorale noodzaak. Inherent aan stedelijke identiteitsvorming - in verhalen en in

projecten in de gebouwde omgeving - is dat alleen een stedelijke samenleving zelf betekenis kan geven aan plekken. Ontwerpers, politici en beleidsambtenaren zijn daarbij in de eerste plaats geroepen de rol te vervullen van intermediair.

Het definiëren en vormen van een plaatselijke identiteit is niet slechts voorbehouden aan bestuurders en politici. Natuurlijk zijn zij als geen ander geroepen om op zoek te gaan naar wat een gemeenschap kenmerkt en verbindt en wat een gewenste (hernieuwde) identiteit van de stad kan zijn. Het zoeken naar nieuwe identiteit voor de Eindhovense (binnen)stad kwam uit de koker van het stadhuis. Maar in de praktijk blijkt ook dat stadsbestuurders dat niet altijd hoeven of kunnen doen. De wederopbouw van de ontplofte wijk Roombeek in Enschede laat zien hoe architect en stedenbouwkundige Pi de Bruijn samen met procesbegeleider Peter Kuenzli en de lokale bevolking heeft gezocht naar wegen om de wijk een nieuwe betekenis te geven. Het stadsbestuur sprak vooral de ambitie uit om de wijk zoveel mogelijk volgens de oorspronkelijke situatie te herbouwen. Maar Pi de Bruijn en Peter Kuenzli maakten zich vooral sterk om als stad een grotere ambitie te ontwikkelen; om te zorgen dat Enschede zich met Roombeek op de kaart zou zetten mede door middel van particulier opdrachtgeverschap. Het ontwerpen van je eigen huis onder het credo 'Bouw je droom in Roombeek', zorgde ervoor dat Roombeek van de minst populaire tot de meest populaire wijken van Enschede is gaan behoren, waar zelfs toeristen bij de VVV de weg naar vragen. Roombeek is vanwege het verhaal en de bijzondere nieuwe architectuur, die verweven is met de herbestemde restanten van industrieel erfgoed, een interessant voorbeeld van 'verankerde vernieuwing'. En hoe dit door andere partijen dan het stadsbestuur kan worden opgepakt. Zie ook hoe Sjoerd Soeters in Zaanstad de kans heeft gegrepen om de Zaanse identiteit te verwerken in het nieuwe stadshart Inverdan. De architect spreekt over de 'genius loci' van de plek. In samenspraak met de lokale bevolking en lokale ondernemers zijn de ontwerpen met sterke vorm- en kleurenreferenties aan de Zaanse Schans ontstaan. Soeters hanteert naar eigen zeggen een 'twee-potloden-methode'; niet alleen een potlood voor zichzelf, maar ook een potlood voor de opdrachtgever, bewoners en ondernemers, om zo zelf mede richting te geven aan een ontwerp. Niet iedere architect is even genegen om een stap opzij te doen voor co-creatie van de stad, maar architecten zullen zich moeten verdiepen in wat er lokaal speelt, willen zij een overtuigend (beeld)verhaal kunnen maken dat verankerend is in de lokale eigenheid en waarin ze anderen kunnen meenemen. Ook ontwerpers zijn meer en meer intermediairs.

De proceskunst van identiteitsvorming

In dit essay heb ik gepleit voor verankerde vernieuwing door op zoek te gaan naar de eigenheid van een plek en die te gebruiken bij het maken van stedelijk beleid en ontwerp. De voorbeelden uit dit essay zijn voornamelijk gericht op de gebouwde omgeving, maar verankerde vernieuwing is evengoed denkbaar als leidend principe voor

sociaal en economisch stedelijk beleid. Bekend is hoe het vestigen van economische activiteiten en sectoren gestuurd door de overheid, doorgaans weinig kans van slagen heeft als niet wordt aangesloten en voortgebouwd op een al aanwezige cultuur van bedrijvigheid in die sector. Zo stellen Hafkamp et al. (2015) op basis van hun economische studie naar de economische ontwikkeling van steden als Zwolle en Emmen: 'De identiteit van een stad, naar cultuur en mentaliteit, wordt door haar geschiedenis gevormd. Zo ontstaat er een padafhankelijkheid die de ontwikkelingsstrategie van een stad conditioneert. Dat geldt zowel in positieve zin - mogelijkheden en kwaliteiten - als in negatieve zin: beperkingen, zwaktes. In het oog springend is dat Zwolle zelf bewustheid en trots uitstraalt. Christelijke waarden gaan er hand in hand met sociale waarden: zorgen voor elkaar, naar elkaar omkijken, zit in het DNA van deze regio.' (Hafkamp et al., 2015: pp.) (zie ook boekdeel 2 economie).

Op dit moment staan tal van steden, wijken en andere plekken voor de uitdaging zichzelf zowel ruimtelijk, sociaal als economisch krachtig en duurzaam te herontwikkelen. Van achterstandswijken tot stadscentra, van voormalige industrieterreinen en waterfronten tot bedrijvencampus, van kleine verbeteringen op buurtniveau tot en met metropoolvorming; er liggen van tal van uitdagingen voor verankerde vernieuwing. Welke proceskunst is daarbij mogelijk als identiteit een vertrekpunt en anker voor vernieuwing vormt? Mede gebaseerd op casestudies, workshops en literatuur (Kort et al, 2009) kom ik tot een gefaseerde procesaanpak om identiteit als anker voor stedelijke ontwikkeling toe te passen.

Van bewustwording tot bestendiging

Een eerste fase van identiteitsvorming begint met bewustwording; het beseffen wat de waarde kan zijn van het gebruik maken van lokale eigenheid en de waarde van 'place attachment'. Dat kan door het gesprek aan te gaan met betrokken stakeholders, zoals bewoners en gebruikers van plekken, ondernemers, ontwerpers en betrokken bestuurders.

Zo heeft het architectuurcentrum AIR in Rotterdam door middel van debat, artikelen en expertpanels opgeroepen om bij de bouw van een nieuw museumgebouw voor Boijmans & Van Beuningen, eerst op zoek te gaan naar de betekenis van het gebouw voor het Museumpark en het Museumpark te plaatsen in de context van heel Rotterdam (zie Van der Klooster & Verheul, 2014). Het besef om nieuwe projecten in een grotere stedelijke context te plaatsen, is namelijk niet vanzelfsprekend overal aanwezig, maar vraagt om agendering.

Een tweede stap is kennisvergaring; op zoek gaan naar wat een plek eigen maakt in ruimtelijk, sociaal en economisch opzicht. Dat kan door de 'legacy' van een plek te achterhalen en daarbij vooral te zien wat vanuit het verleden relevant is voor vandaag en morgen. Kaarten, verhalen, anekdotes, social media, statistische en demografische informatie, toekomstverkenningen, al dit soort gegevens kunnen helpen om een plek beter te begrijpen en die kennis later te kunnen gebruiken vanuit het

credo 'de stad kennen, de stad maken'. Bij de wederopbouw van Roombeek is het textielverleden en de stedenbouwkundige opzet onderzocht.

Evenals de lokale aannemerscultuur, waarbij zelfbouw al lang in de Enschedese cultuur aanwezig bleek. De diversiteit qua opleiding en culturele achtergrond van Roombeek leidde er bovendien toe dat mensen die niet gewend waren om aan de vergadertafels hun stem te laten horen, door middel van andere vormen (zoals met behulp van tekenen, schilderen of lego) hun beeld van de wijk konden uitdrukken. Plekken kennen hun eigen communicatievormen, gelegenheden om samen te komen, routines en rituelen, die je moet achterhalen om de identiteit te helpen vormen (Frijhoff, 2010).

Een derde fase is het formuleren van identiteitsconstructies; vanuit vergaarde kennis helder en onderscheidend samenvatten wat een plek eigen maakt. Dit kan gedaan worden door middel van korte verhalen, statements, beelden, artist impressions, et cetera. Het formuleren van een plaatsgebonden identiteit is niet slechts de taak van een ontwerper of procesbegeleider zelf. In Eindhoven gebeurde dat voor een deel in stadsdebatten en in de zogenoemde Q-cafés, waarin de identiteitsconstructie van 'kennis & design' ontstond.

In Groningen wordt momenteel gewerkt met een andere aanpak voor placemarketing dan gebruikelijk. Op een interactieve website worden bewoners uitgedaagd om zelf verhalen, beelden en filmpjes te uploaden waarin zij aangeven wat voor hen Groningen is. De website wordt zodoende een plek die prikkelt en inspireert tot het nadenken over lokale eigenheid en tevens een platform biedt, waarop de identiteit van de stad wordt gedefinieerd en gevormd. De inbreng op de website wordt gebruikt door de marketingorganisatie van Groningen in hun marketingcampagnes. Een mooi voorbeeld van hoe inwoners vooral zelf over de identiteit van de stad vertellen in plaats van alleen professionals.

Niet altijd zal identiteitsformulering zo open en interactief plaatsvinden als in het voorbeeld van Groningen. Daarom is het van belang dat procesbegeleiders, ontwerpers en andere deskundigen een voorzet doen om lokale identiteit te formuleren, mits die wordt gevolgd door een vierde fase; die van herkenning en aanpassing. Geformuleerde identiteiten zullen moeten worden geverifieerd en worden herkend door bewoners, ondernemers en andere gebruikers van plekken. In een workshop gehouden met representanten van de 24 gemeenten behorende tot de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag, is een verzameling gemaakt van kenmerken en beelden die de metropoolregio typeert. Op het eerste gezicht waren dat zeer uiteenlopende karakteristieken, verhalen en iconen. Maar geleidelijk aan werd een rode draad zichtbaar: 'Vanaf de spoorlijn of de Nieuwe Maas besef je opeens dat de metropoolregio een aan elkaar gegroeid gebied van verschillende gemeenten is', zoals een deelnemer formuleerde. De rivieren, wegen en spoorlijnen tonen letterlijk en figuurlijk een onderlinge verbondenheid. Deze infrastructuur biedt volgens de representanten aanknopingspunten voor iconisering van de Metropoolregio. Het is vervolgens zaak dat deze indruk niet

binnenskamers blijft, maar wordt gedeeld en wordt herkend, dan wel aangepast, door bewoners en andere gebruikers van de metropoolregio.

Goed geformuleerde identiteitsconstructies leiden tot verbinding. In deze vijfde fase wordt geverifieerd in hoeverre mensen, projecten en andere beleidsvoorstellen zich verbinden aan de geformuleerde identiteiten en ze overnemen. Identiteitsstrategieën die hun basis vinden in leefwereld van een plek, worden richtinggevend voor de systeemwereld van beleidsmakers (Reijnders, 2010). In de regio Eindhoven werd de Brainport identiteit een vehikel, dat werd herkend door meerdere overheden, en de kennisindustrie, waarbij men zich aansloot in beleidsontwikkeling en branding. Een uitnodigende identiteitsconstructie laat partijen de geformuleerde identiteit overnemen, terwijl tegelijkertijd een specifieke eigen identiteit niet verdwijnt. Een goed voorbeeld daarvan is het 'shop-in-shop principe'. In een winkel als de Bijenkorf verbindt de Tommy Hilfigger shop zich aan de Bijenkorf, waarbij beide afhankelijk zijn van elkaars succes en elkaars merken gezamenlijk opvoeren naar buiten toe. In een gelaagde identiteitsconstructie zoals een stad of (metropool)regio, zullen de afzon-



Identiteitsvorming in fasen

derlijke eenheden uitgedaagd moeten worden zich te verbinden aan de identiteitsconstructie van een groter geheel, terwijl zij tegelijkertijd hun eigen identiteit kunnen uitdragen.

Uiteindelijk zal in de zesde fase van identiteitsvorming bestendiging plaatsvinden. Identiteiten bestaan slechts in hun reproductie. Reguliere media, internet en nieuwe social media dragen bij aan de reproductie van identiteiten. Die kunnen vervolgens worden opgevolgd door concrete projecten, ontwerpen en nieuw beleid waarin die identiteiten verder zichtbaar en tastbaar worden. In Eindhoven zijn de verhalen over de 'kennis en designidentiteit' volop verschenen in kranten, tijdschriften en vakbladen. Ook festivals zoals de Dutch Design Week bestendigen die identiteit. Bestendiging zorgt ervoor dat identiteitsconstructies geen tijdelijke, vluchtige exercities blijven. In bestendiging blijkt ook of een identiteitsconstructie meer is dan een imago of een zelf beeld en een wezenlijke en tastbare entiteit van de stad wordt.

De fasering van identiteitsvorming wordt in het bovenstaande figuur samengevat. Opgemerkt moet worden dat identiteitsvorming een continu proces is waarbij geconstrueerde en bevestigde identiteiten niet afgerond zijn, maar opnieuw fasen van herkenning en aanpassing in kunnen gaan. Identiteitsvorming in fasen

Ten slotte: stedelijke ontwikkeling als discursieve praktijk

Ontwerpers, bestuurders en procesbegeleiders die betrokken zijn bij stedelijke ontwikkeling, worden ook 'identity entrepreneurs'. Door de lokale context te kennen, verbinden ze bestaande en nieuwe identiteitsconstructies aan concrete projecten in de stad, evenals ze de uiteenlopende actoren die daarbij betrokken zijn aan elkaar kunnen verbinden. Identity entrepreneurship vraagt van professionals om meer dan goede ontwerpkraft, beleidskunde en projectmanagement. Het vraagt om een verhalende kwaliteit; het vermogen maatschappelijk geneste verhalen op te halen en te vertalen in ontwerpen en beleidsvoorstellen, waardoor een verhaal wordt verder verteld. Verhalen die overtuigend werken, zijn performatief. Dat wil zeggen, dat ze niet alleen de werkelijkheid beschrijven maar ook ontwikkelen, of met andere woorden: dat ze identiteit niet alleen definiëren, maar ook vormen. Een dominant discours (een samenhangend geheel van verhalen en symbolen) vormt de ontwikkeling van de stad en projecten in de stad.

Identiteitsvorming vindt plaats op basis van verhaalvorming in verschillende arena's, die steeds vaker buiten de formele overlegkamers van het stadhuis bestaan. Traditioneel speelt de deliberatieve democratie zich af in de daar formeel toe aangewezen arena's: de gemeenteraad, de Provinciale Staten, het parlement. En veel overleg en besluitvorming speelt zich af achter de gesloten deuren van de bestuurskamers. Maar een sturende verhaalvorming over de stad vindt tegenwoordig steeds vaker

plaats in de informele arena's; zoals via (social) media, op openbare (stads)bijeenkomsten en rond publieke events.

Dit essay begon ik met een voorbeeld over de stadionontwikkeling in Rotterdam. Sinds enkele jaren wordt gesteld dat het stadion De Kuip niet meer voldoet aan de eisen voor grote kampioenschappen. De voormalige stadiondirectie zette samen met de voormalige wethouder van sport alle zinnen op een nieuw stadion in plaats van herontwikkelingsvarianten van het bestaande stadion serieus te nemen. In de loop van de tijd nam de roep om te kijken naar herontwikkeling toe in de lokale en nationale media. Er werden in de stad openbare stadsdebatten georganiseerd door architectuurcentrum AIR, debatcentrum Arminius en lokale media, zoals in de zomer van 2013. Maar de stadiondirectie vond het toen niet nodig om deel te nemen aan het publieke debat, omdat dit naar eigen zeggen niet paste in hun communicatiestrategie. Die houding heeft hen waarschijnlijk parten gespeeld. In (sociale) media nam de kritiek toe, evenals bij politieke partijen in de gemeenteraad. De maatschappelijke en politieke druk leidde er uiteindelijk toe dat een nieuwe commissie en deels nieuwe directie naar de stadionplannen is gaan kijken. In de nieuwe verkenning zal uitdrukkelijker gezocht worden naar herontwikkeling van het bestaande stadion, maar ook naar wat de publieke betekenis van een stadion voor de stad en in het bijzonder Rotterdam-Zuid kan zijn.

Dit laat zien hoe belangrijk informele arena's van publieke verhaalvorming zijn. Het roept de vraag op of het verstandig is de beraadslaging in die arena's te negeren. En het laat zien dat grote projecten onlosmakelijk zijn verbonden met identiteitsvraagstukken van de stad.

Debat over identiteit biedt aanknopingspunten voor de meest fundamentele vorm van stedelijke beleidsontwikkeling. Identiteitsvorming gaat niet om een marketingtruc ten einde de stad beter te verkopen aan de buitenwereld. Identiteitsvorming betekent niet dat er wordt toegewerkt naar een enkelvoudig afgerond beeld. De kracht is juist dat het zoeken naar identiteit onderliggende waarden in de stedelijke samenleving naar boven kan brengen en mensen kan stimuleren zich in te zetten voor hun eigen leefomgeving. Identiteitsvorming biedt een anker voor stedelijke ontwikkeling, waarbij wordt aangesloten bij de leefwereld van lokale mensen en gebruiken. Waarachtige stedelijke ontwikkeling houdt altijd rekening met sense of place.

Dr. Wouter Jan Verheul is docent en onderzoeker aan de TU Delft en bestuurskundig adviseur te Rotterdam. Contact: w.j.verheul@tudelft.nl.

Literatuur

- Benjamin Barber (2013) *If Mayors Ruled the World*. Baudrillard, J. (1995) *Simulacra and Simulation*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Bell, D.A. & A.D. Shalit (2011) *The Spirit of Cities. Why the Identity of a City Matters in a Global Age*. Princeton: Princeton University Press.
- Bekaert, G. (1989) Stedenstrijd en stedelijke identiteit. In: N. Nelissen (red.) *Stedenstrijd. Beschouwingen over inter- en intra-urbane rivaliteit*. Zeist: Kerkebosch BV.
- Brewer, M.B. (1991) The Social Self. On being the same and different at the same time. In: *Personality and Social Psychology Bulletin*. Vol. 17 (5), pp. 475-482.
- Castells, M. (1983) *The City and the Grassroots. A cross-cultural theory of urban social movements*. London: Edward Arnold.
- Dormans, S., H. van Houtum & A. Lagendijk (2003) *De verbeelding van de stad. De constructie van de stedelijke identiteit van Arnhem, Groningen, Maastricht en Tilburg*. Utrecht: NETHUR.
- Frijhoff, W. (2010) Strategieën en tactieken: omgaan met de stad volgens Michel de Certeau. In: A. Reijndorp & L. Reinders. *De alledaagse en de geplande stad. Over identiteit, plek en thuis*. Amsterdam: Uitgeverij SUN.
- Hafkamp, W. R. Dorenbox en J. van Hoorn. Zie elders in deze publicatie Hart, P. 't & M. ten Hooven (2004) *Op zoek naar leiderschap. Regeren na de revolutie*. Amsterdam: De Balie.
- Healey, P. (2010) *Making Better Places. The Planning Project in the Twenty-First Century*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Held, D. & A. McGrew (eds.) (2007) *Globalization Theory. Approaches and Controversies*. Cambridge: Polity.
- Higgins, E.T. & A.W. Kruglanski (1996) *Social Psychology. Handbook of Basic Principles*. New York: Guilford Press.
- Hospers, G.J. (2013) *Geografie en gevoel. Wat plekken met ons doen*. Van Gorcum
- Hospers, G.J., W.J. Verheul & F.W.M. Boekema (red.) (2011) *City Marketing voorbij de hype. Ontwikkelingen, analyse en strategie*. Den Haag: BoomLemma.
- Klingmann, A. (2007) *Brandscapes. Architecture in the Experience Economy*. Cambridge: The MIT Press.
- Klooster, P. Van der & W.J. Verheul (2014) Stadionfiasco dreigt ook voor collectiegebouw. In: *Algemeen Dagblad*, 8 februari 2014.
- Kort, M., W. Rennen & M. Soentken (2009) *Iconen in het landelijk gebied*. Den Haag: Raad voor het Landelijk Gebied / Berenschot.
- Latour, B. & Hermant, E. (1998) *Paris Invisible. La Découverte-Les Empêcheurs de penser en rond*. Paris: Institut Synthélabo?
- Löw, M. (2008) *Soziologie der Städte*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Nelissen, N.J.M. (red.) (1989) *Stedenstrijd. Beschouwingen over inter- en intra-urbane rivaliteit*. Zeist: Kerkebosch BV.
- Nelissen, N.J.M. (2014) *De hemel op aarde. Stadsidealen door de eeuwen heen*. Maastricht: TOPOS. Randall, W.L. (1995) *The Stories We Are. An essay on Self-Creation*. Toronto: University of Toronto Press.
- Reijndorp, A.&L. Reinders (2010) *De alledaagse en de geplande stad. Over identiteit, plek en thuis*. Amsterdam: Uitgeverij SUN.
- Reinders, L. (2010) Branding en de culturele politiek van stedelijke vernieuwing. In: A. Reijndorp & L. Reinders. *De alledaagse en de geplande stad. Over identiteit, plek en thuis*. Amsterdam: Uitgeverij SUN.
- Ritzer, G. (2007) *The Globalisation of Nothing*. 2nd edition. London: Sage.
- Robinson, R. (1994) Globalisation or Glocalisation? In: *Journal of International Communication*. Vol. 1 (1), pp. 33-52.
- Spierings, B.H.A. (2006) *Cities, Consumption and Competition. The Image of Consumerism and the Making of City Centres*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Strauss, A.L. (1976) *Images of the American City*. New Brunswick: Transaction Books.
- Tajfel, H. (1981) *Human Groups and Social Categories. Studies in Social Psychology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tajfel, H. (ed.) (1982) *Social Identity and Intergroup Relations*. Cambridge: CUP.
- Tajfel, H. & J. Turner (1986) *The Social Identity Theory of Intergroup Behavior*. In: W.G. Austin & S. Worchel (eds.) *Psychology of Intergroup Relations*. Chicago: Nelson-Hall.
- Taylor, D.M. & F. Moghaddam (1987) *Theories of Intergroup Relations*. New York: Praeger.
- Turner, J.C. (1985) *Social Categorization and the Self-Concept. A Social Cognitive Theory of Group Behavior*. In: E.J. Lawler (ed.) *Advances in Group Processes. Theory and Research*. Greenwich: JAI.
- Verheul, W.J. (2012) *Stedelijke Iconen. Het ontstaan van beeldbepalende projecten tussen betoog en beton*. Den Haag: BoomLemma.
- Verheul, W.J. (2013a) *Iconische projecten maken furore, maar zijn ze ook verankerd?* In: *De Architect*. Jaargang 44 (nr. 2).
- Verheul, W.J. (2013b) *Debat nieuw stadion moet gaan over stadsidentiteit*. In: *Trouw*, 10/07.
- Verheul, W.J. (2013c) *Stedelijke ontwikkeling als imagovorming*. In: *Agora, tijdschrift voor*

sociaalruimtelijke vraagstukken. Jaargang 29 (nr. 4).

Verheul, W.J. (2014) De nieuwe treinstations. Stedelijke visitekaartjes? In: *Geografie*, Jaargang 23 (nr. 9).

Verheul, W.J. & Daamen, T.A. (2014) Stedelijke ontwikkeling als emergente adaptieve strategie. In: *Bestuurswetenschappen*. Jaargang 77 (nr. 3).

Verheul, W.J. & L. Schaap (2010) Strong leaders? The challenges and pitfalls of Mayoral Leadership. In: *International Quarterly of Public Administration*. Vol. 88 (nr. 2).

Zukin, S. (2010) *The Naked City. The Life and Death of Urban Authentic Places*. Oxford: Oxford University Press.

Van Buuren, A., & Edelenbos, J. (2004). Why is joint knowledge production such a problem? *Science and public policy*, 31(4), 289-299.

Catlaw, T. (2008) What's the use in being practical? In *Administrative Theory & Praxis*. Vol. 30, (4). P. 515-529.

Fischer, Frank (1990). *Technocracy and the politics of expertise*. London etc.: SAGE.

Grin, J., & Van de Graaf, H. (1996). Technology assessment as learning. *Science, Technology & Human Values*, 21(1), 72-99.

De Goede M., L. Hessels (2014) *Drijfveren van onderzoekers*. Den Haag: Rathenau Instituut.

Giddens, (1991) *Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.

Hegger, D., Boer, Y. De, Offermans, A., Merckx, F., Dieperink, C., Kemp, R., Lente, H. van., Corvers, R. (2013) *Kennis co-creatie; naar productieve samenwerking tussen wetenschappers en beleidsmakers*. Maastricht University Press.

Hoppe, R. (2011) *The Governance of Problems; puzzling, powering and participation*. Bristol, Policy Press

Hoppe, R., & Halffman, W. (2004). Wetenschappelijke beleidsadvisering in Nederland: trends en ontwikkelingen. *Beleidswetenschap*, 18(1), 31-61.

IBO (2014), *IBO Ambtelijke Commissie Heroverweging Wetenschappelijk Onderzoek*. Ministerie van Financiën, Rijksoverheid, Den Haag.

Latour, B. (1987). *Science in action: How to follow scientists and engineers through society*. Harvard university press.

G. Lauto, S. Sengoku (2014) Perceived incentives to transdisciplinarity in a Japanese university research center, *Futures* (2014)

Lindblom, C. E. (1979). Still muddling, not yet through. *Public administration review*, 517-526.

Lindblom, Charles E. (1990). *Inquiry and Change. The troubled attempt to understand and*

shape society. New Haven, CT etc.: Yale University Press.

Nicis (2006) *Kennis voor Krachtige Steden; Onderzoeksprogramma Maatschappelijk Topinstituut Nicis*. Uitgave Nicis / Kenniscentrum

Nonaka, I. & Takeuchi, H. (1995). *The Knowledge-Creating Company. How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*. New York: Oxford University Press.

Nutt, P. (2002). *Why decisions fail: Avoiding the blunders and traps that lead to debacles*. Berrett-Koehler Publishers.

Scott, J. C. (1998). *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*. Yale University Press.

Klein, J. T. (2014). Discourses of transdisciplinarity: Looking Back to the Future. *Futures*, 63, 68-74. Weiss, Carol H. (1980). *Knowledge Creep and Decision Accretion*, *Knowledge*, 1, pp. 381-404. Wildavsky, A. (1979) *The Art and Craft of Policy Analysis*. London: McMillan.

Vernieuwende interacties tussen wetenschap en stedelijke praktijk

Robert Duiveman



Wetenschappelijke rapporten, onderzoeken en expertise commissies vormen onderdeel van de gebruikelijke politieke en ambtelijke omgang met publieke problemen. Maar zowel voor wetenschap als bestuur geldt dat zij in afnemende mate unilateraal tot algemeen geaccepteerde uitspraken kunnen komen over publieke problemen. Een traditionele praktijk waarin de juiste bestuurlijke omgang met een probleem eenduidig voortvloeit uit de wetenschappelijke analyse voldoet niet meer. Er zijn nieuwe kennisarrangementen nodig om te bepalen wat er in een gegeven situatie aan de hand is en hoe er het beste mee om kan worden gegaan. Dit doet zich duidelijk voelen rondom weerbarstige stedelijke problemen. Tegen deze achtergrond zijn in het onderzoeksprogramma Kennis voor Krachtige Steden van Platform31 consortia van wetenschappers en stedelijke partijen gevormd. Uit een onderzoek naar de interacties binnen deze consortia zijn lessen te trekken voor het

verbeteren van adequate kennispraktijken rondom weerbarstige problemen.

Veranderende rol expertise

Wetenschappelijke expertise vervult niet enkel een verkennende of verklarende rol in het openbaar bestuur, maar heeft van oudsher een legitimerende functie bij het nemen en verantwoorden van besluiten (Scott 1998). Wetenschappelijke waarden als objectiviteit, validiteit en betrouwbaarheid blijken daarbij in afnemende mate geschikt als vanzelfsprekende of impliciete kwaliteitsgaranties voor kennis en beleid. Het vanzelfsprekende vertrouwen in experts is over de afgelopen decennia gaandeweg afgenomen. De 'crisis van de expertise' (Schön, 1983) en het toenemende bewustzijn van de 'politiek van expertise' (Fischer, 1980) hebben ertoe bijgedragen dat de legitimatie van kennis niet meer op voorhand is gegeven vanwege een academische titel of instelling, maar actief moet worden bewerkstelligd. Experts moeten hiertoe in interactie met een verscheidenheid aan stakeholders het vertrouwen actief leren bevorderen.

Naast dit legitimiteitsstekort is er sprake van een effectiviteitsstekort. Expertkennis zonder aanvullende maatregelen is maar beperkt effectief in het beïnvloeden van beleid. Beleidsvorming is een kwestie van een hele reeks beslismomenten, het is onvoldoende als alleen de besluitvormer kennis neemt van probleemanalyse en aanbevelingen (Weiss 1980). Meerdere spelers, op sleutelposities in het proces, moeten zich de kennis eigen maken (Nonaka & Takeuchi 1995).

Het legitimiteits- en effectiviteitsstekort van wetenschappelijk onderzoek ontnemt de overheid een belangrijk instrument: immers, een omstreden probleemanalyse vormt een zwakke basis voor beleid. In afwezigheid van consensus over omvang, oorzaken of gevolgen van een probleem, wordt het vinden van steun voor de aanpak ervan bij volksvertegenwoordigers moeizaam, bij maatschappelijke instellingen kansarm en in de civil society kansloos. Met name deze laatste zijn relevant rondom stedelijke vraagstukken. De middelen die nodig zijn om een stedelijk probleem te adresseren zijn in toenemende mate verdeeld over meerdere partijen: overheden, maatschappelijke organisaties, burgers en marktpartijen. Alvorens men gecoördineerd kan handelen is er een zekere mate van overeenstemming nodig over de relevante kenmerken van het gedeelde probleem en de oplossing die men na wil streven. Beleidsmakers en professionals moeten daartoe responsief handelen naar de stad en elkaar. In plaats van vaststaande, top-down probleemoplossingcombinaties zijn deliberatieve processen vereist om toe te werken naar een probleembenadering die aansluit op de beleving en interesses van lokale partijen (Hoppe 2011).

Kennis voor Krachtige Steden

De sociale wetenschappen kennen een rijke traditie waarbinnen eminente onderzoekers reflecteren op de voorwaarden waaronder onderzoeksbevindingen van invloed zijn op de omgang met zogeheten real world problems. Deze beschouwingen zijn ontegenzeggelijk van invloed op de relatie tussen wetenschap en stedelijk beleid. Zorgelijk is dat de academische werkomgeving een zodanige set van incentives bevat dat het werken aan valorisatie en kennisoverdracht veelvuldig in woorden maar zelden in daden wordt uitgedrukt (De Goede & Hessels 2014). Ook internationaal blijkt dat wetenschappelijke instellingen en programma's die specifiek zijn gericht op het praktiseren van deze waarden maar zeer beperkt in staat zijn om de academische routines te doorbreken. (Klein 2014, Lautu & Sengoku 2014)

Binnen het onderzoeksprogramma Kennis voor Krachtige Steden (KKS) is met een andere aanpak gewerkt. Door financiering van onderzoek in coproducties van universiteiten, G4 en G32 gemeenten en andere stedelijke partijen, werd beoogd een betere aansluiting te realiseren van wetenschappelijke kennisproductie op de stedelijke kennisbehoeften (Nicis 2006). Daarom is geen subsidie- of opdracht verstrekt maar zijn consortia geïnitieerd met tripartiete cofinanciering van universiteit, stedelijke partijen en Platform31 (voorheen Nicis Institute). Meer dan vierhonderd wetenschappers en stedelijke vertegenwoordigers hebben hierbinnen in gezamenlijke consortia onderzoek opgezet, uitgevoerd en gedeeld.

De onderzoeksagenda van de vijftig KKS consortia is tot stand gekomen in kennisplatform-sessies die tot stand werden gebracht en werden gemodereerd door Platform31. Genodigde ambtenaren en wetenschappers hebben hier vraagstukken benoemd die in zowel wetenschappelijke als beleidstermen actueel en relevant zijn. Bij interesse van ten minste een universiteit en twee partijen uit G32 gemeenten werden partijen als consortium i.o. uitgenodigd een onderzoeksvoorstel in te dienen.

Drie kenmerken maken de KKS consortia een interessant fenomeen om te leren over vernieuwende kennispraktijken:

1. De financieringsvorm maakt de partijen partners; er is geen sprake van een opdrachtgever, -nemer verhouding maar ook niet van subsidieverstrekking voor zgn. zuiver wetenschappelijk onderzoek.
2. Afspraken in het projectvoorstel over samenwerking en besluitvorming gaande de uitvoering nemen de noodzaak van een vooraf dichtgetimmerd onderzoeksvoorstel weg: dit vergroot mogelijkheden om gaandeweg het onderzoek bij te sturen op basis van voortschrijdend inzicht.
3. Gezamenlijke verantwoordelijkheid als consortium voor alle stadia binnen het onderzoek schept de mogelijkheid voor deliberatie aangaande bijv. operationalisatie, interpretatie en disseminatie van het onderzoek.

In dit artikel worden enkele inzichten gepresenteerd uit een onderzoek naar de KKS-consortia als nieuwe stedelijke kennispraktijken. [6] De vraagstelling was, hoe en onder welke voorwaarden deze kennispraktijken een productieve bijdrage kunnen leveren aan de omgang met ongestructureerde stedelijke problemen. Op basis van zes casestudies en een survey is een scherp beeld ontstaan van kennis- coproductie als institutioneel ingebedde co-evolutie van probleemwerking en groepsformatie. Hieruit zijn lessen te trekken voor het ontwerpen van wetenschappelijk en bestuurlijk relevant wetenschappelijk onderzoek. Na een behandeling van de centrale inzichten uit het onderzoek wordt ingegaan op praktische do's and don'ts bij het organiseren van nieuwe stedelijke kennispraktijken.

Problemen bewerken

Er bestaan tal van gewaardeerde en productieve relaties tussen wetenschap en bestuur waar lange tradities van grenzenwerk zorgen voor effectieve en efficiënte kennisoverdracht (Hoppe & Halffman 2004). In veel gevallen zijn deze relaties sterk disciplinegebonden. Deze structuren, die effectiviteit en doelmatigheid waarborgen in termen van één vakgebied, leiden gemakkelijk tot het tegendeel als meerdere beleidsactoren en disciplines betrokken zijn; met ieder eigen voorkeuren voor probleemdefinitie en oplossingsrichting. Een voorbeeld waarin onderzoek verwordt tot munitieverstrekker in een loopgravenoorlog tussen beleidscoalities is de casus Betuwelijn. Bij de aanleg ervan staft de spoorweglobby de verwachte opbrengsten van het nieuwe tracé. Zodra de aanleg in zicht komt wordt er echter op grote schaal contra-expertise georganiseerd. Een kleine 140 rapporten. Elk problematiseert een apart aspect, vanuit een andere discipline, met andere vragen en bijgevolg met afwijkende uitkomsten (Buuren & Edelenbos 2004). De variatie in begrote maatschappelijke opbrengsten varieert uiteindelijk tientallen miljarden. Kennisontwikkeling draagt hier bij aan het ontstaan en bestendigen, in plaats van aan het adequate adresseren van publieke problemen. Uitkomsten van onderzoek zijn in grote mate afhankelijk van de vraagstelling en de gekozen disciplines die onderzoekers op een probleem toepassen. Een constatering die moet aanzetten tot een weloverwogen proces van probleemwerking. Niet alleen in termen van de kennis die in onderzoek wordt betrokken, maar ook welke waarden er een rol in moeten spelen. Een stedelijk probleem is immers geen 'natuurlijk' kenmerk van een wijk, stad of buurt, maar uitkomst van interpretaties van een situatie. Binnen KKS is dit proces van probleemwerking tussen beleidsmakers en onderzoekers in beeld gebracht door te beschrijven hoe consortia tot een probleemframe komen, dat voor alle betrokkenen betekenisvol is in termen van de eigen instelling of thuispraktijk. Bijvoorbeeld omdat zij nieuwe, geprefereerde handelingsopties biedt. Een van de KKS consortia – over maatschappelijke kosten-batenanalyse (mkba) - is illustratief voor hoe succesvolle probleemwerking gestalte krijgt.

Om een kennisoorlog zoals die rondom de Betuwelijn te voorkomen is sinds 2007 de mkba verplicht voor omvangrijke integrale gebiedsontwikkelingsprojecten waarin de Rijksoverheid (mee-)investeert. Een veelgehoorde klacht hierover bij gemeentelijke beleidsontwikkelaars is dat de mkba door rekenaars op Rijksniveau, infrastructuurplannen teveel louter beoordeelt op een bijdrage aan het oplossen van verkeersknelpunten, zonder oog te hebben voor achterliggende ruimtelijk-economische visie.

De problemen rondom toepassing van mkba werden door een gemeentelijk ambtenaar als onderzoeksvraag ingebracht bij een KKS kennisplatform. Een hoogleraar planologie schrijft hierop een onderzoeksvoorstel in samenwerking met een hoogleeraar economie. Het definitieve consortiumvoorstel bevat geen nauwgezette specificatie van het probleem maar beschrijft manifestaties ervan en mogelijkheden om er mee om te gaan vanuit planologisch en economisch perspectief. Hiermee is het omstreden vraagstuk binnen het onderzoek niet vooraf vastgesteld maar juist open gelaten voor verdere verkenning met stakeholders: het eerste jaar van onderzoek is ingeruimd om het onderzoeksprobleem gezamenlijk vast te stellen.

Door samenwerking van onderzoekers uit verschillende academische disciplines is de bereidheid vergroot voor ambtenaren die een van beide disciplines prefereren om het mkba vraagstuk te benaderen. Er kunnen zo consortiumpartners en – participanten in het consortium worden betrokken namens de verschillende relevante partijen in het beleidsveld. Iedere drie maanden organiseren wetenschappers en ambtenaren een consortiumbijeenkomst waarin een lokale casus centraal staat. Hierin wordt na een theoretische inleiding door de onderzoekers een probleemanalyse gemaakt met de stakeholders. Naast consortiumpartners zijn ook andere stakeholders uitgenodigd. Per bijeenkomst en workshop worden verschillende benaderingen voor betere omgang met mkba's besproken en gewaardeerd. Door de consortiumbijeenkomst rondom lokale cases te organiseren, is gelijkwaardige inbreng vanuit wetenschap en praktijk geborgd omdat beiden aanvullende informatie en ervaring kunnen inbrengen. De bijdrage van wetenschappers is het aandragen van verschillende perspectieven en termen waarmee stedelijke en Rijksvertegenwoordigers bestaande situaties op alternatieve wijze leren benoemen.

De planologie onderzoekers in het consortium geven voornamelijk aandacht aan de juiste (proces)omgang met mkba door mogelijkheden te benoemen om andere opvattingen en rationaliteiten te betrekken. De economische wetenschappers verschaffen inzicht in de technische werking van mkba's en wat hiervan als voor- en nadelen geldt in specifieke situaties. De gesitueerde bespreking en toetsing van mkba vraagstukken in aanwezigheid van wetenschappers, leidt tot een rijkdom aan informatie op basis waarvan grotere variatie van probleempercepties ontstaat. Het dwingt betrokkenen om permanent de relevantie en geldigheid van eigen opvattingen en zienswijzen te toetsen aan een specifieke situatie.

Door verschillende disciplines en stakeholders (opponenten) te betrekken wordt het probleem getransformeerd naar een alternatief vraagstuk, dat voor de betrokken steden als leerzaam en relevant wordt bestempeld voor de omgang met mkba in de eigen thuispraktijk. De onderzoekers (her-)schrijven het wetenschappelijke onderzoeksontwerp. De planologie onderzoekers doen dit op basis van de interacties in consortiumbijeenkomsten. De economie onderzoeker onafhankelijk hiervan. Het onderzoeksprobleem in termen van planologie is dat bepaalde relevante kenmerken van een Ruimtelijk Ordeningsplan niet goed vastgesteld kunnen worden in economische termen en daarom een alternatieve lerende benadering vereisen: een collaboratief planproces met goede waarborgen voor communicatie en vertrouwen. Hiervoor worden experimenten ontworpen en uitgevoerd met diverse stakeholders. Het economie onderzoek richt zich op de vraag wat een goed nul-alternatief is bij mkba berekeningen. Dit kan niet worden berekend en daarom volgt een benchmark in de vorm van een survey.

Op basis van het onderzoeksontwerp waarin wetenschappers en beleidsmakers rondom gesitueerde cases samenwerken, zijn succesvolle alternatieve probleem-percepties ontstaan waarin een meer gedeeld probleem benoemd kan worden. De succesvolle probleemwerkingen leiden tot een nieuwe benadering van een vraagstuk waarmee de betrokkenen hun verschillende academische- of beleidsvoorkeuren en de handelingssituatie beter met elkaar in overeenstemming kunnen brengen.

Succesvolle probleemwerking rondom een ongestructureerd probleem gaat gepaard met de formatie van een groep of coalitie die in staat is gezamenlijk nieuwe vragen te formuleren en te adresseren. Een survey onder deelnemers aan de consortia (zie kader) bevestigt een samenhang tussen groepsformatie, transformerende kennisbehoeften en waardering voor onderzoeksuitkomsten. Het onderzoek naar KKS geeft zicht op de voorwaarden die dergelijke succesvolle kennis co-productie mogelijk maken. Deze zijn hieronder opgenomen in termen van do's en don'ts bij het ontwerpen van kennis coproductie.

Survey deelnemers Kennis voor Krachtige Steden

Het survey (N=144, Respons 35%) onder consortiumleden geeft zicht op de (1.) bruikbaarheid en waardering van onderzoeksuitkomsten van KKS consortia, (2.) de transformaties in kennisbehoefte gedurende het onderzoek en (3.) de samenhang tussen bruikbaarheid, veranderende kennisbehoefte en groepsformatie.

Bruikbaarheid & Waardering

1. Van stedelijke partijen geeft 85% aan dat het onderzoek heeft geleid tot een beter begrip van het onderzochte vraagstuk. Onder academici ligt dit percentage op 98.
2. Meer dan 1 op de 3 stedelijke partijen geeft aan dat het onderzoek van invloed

is op de wijze waarop zijn of haar organisatie omgaat met het onderzochte probleem

3. Nagenoeg alle betrokken onderzoekers (98%) stellen dat het uitgevoerde onderzoek bruikbaar is voor de primaire taken van de universiteit: onderzoek, onderwijs en publicaties.
4. 83% van de stedelijk vertegenwoordigers geeft aan dat de bevindingen van het wetenschappelijke onderzoek waardevol zijn voor instellingen in hun beleidsveld. En 94% van de universitair onderzoekers is het eens met de stelling dat het voor collega's in hun vakgebied waardevol is om kennis te nemen van de onderzoeksuitkomsten.

Aansluitingonderzoek en kennisbehoefte

1. 40% van alle respondenten geeft aan dat de kennisbehoefte gedurende het onderzoek veranderde; onder invloed van externe ontwikkelingen ofwel door deelname aan het onderzoek. Tegen de achtergrond van deze veranderende kennisbehoefte geeft twee derde van de respondenten aan dat gaandeweg de samenwerking het onderzoek beter tegemoet kwam aan de eigen kennisbehoefte.
2. Ongeveer 1 op de 6 academici heeft gaandeweg andere opvattingen ontwikkeld over wetenschappelijk goed onderzoek. 30% van de onderzoekers geeft aan tot andere opvattingen te zijn gekomen over beleidsrelevant onderzoek. Onder stedelijke partijen geeft 1 op de 7 aan zijn of haar opvattingen over goed wetenschappelijk onderzoek te hebben veranderd. 18% is tot andere opvattingen gekomen over maatschappelijke of beleidsrelevant onderzoek.

Co-evolutie van Groep en Kennis

1. Volgens een ruime meerderheid (68%) groeide na verloop van tijd het onderling vertrouwen binnen het consortium en sprak men steeds meer dezelfde taal. Gaandeweg de samenwerking ontstond een duidelijke verdeling van rollen en taken. Degenen die aangeven dat er gaandeweg geen sprake was van een duidelijker verdeling van taken en rollen zijn aanmerkelijk negatiever over de aansluiting van het onderzoek op de eigen kennisbehoefte: slechts 34% (in plaats van 63% onder collega's) geeft aan dat het onderzoek gaandeweg steeds beter tegemoet kwam aan kennisbehoefte.
2. De mate waarin de dialoog met 'de ander' heeft bijgedragen aan bruikbaarheid van het onderzoek heeft een sterke samenhang met waardering van aansluiting van onderzoek op kennisbehoefte. De waardering van de dialoog houdt ook verband met een specifiek aspect van groepsformatie; namelijk de mate waarin gaandeweg de samenwerking een duidelijke verdeling van rollen en taken is ontstaan binnen het consortium.

Do's and Don'ts

1. Onderken probleemstructuur

Indien een vraagstuk wordt gekenmerkt door afwezigheid van consensus tussen betrokken partijen over de relevante kennis en waarden dan is (initiële) definiëring van het onderzoeksprobleem de eerste (bewerkelijke) stap van het onderzoek. Een onderzoeksproject start in dit geval niet met een probleemdefinitie, maar met een schets van het probleemveld en een methodiek voor het vaststellen van het onderzoeksprobleem. Het ontwerp dient zowel richtinggevend te zijn voor de kennis als voor de partijen die betrokken moeten worden en de wijze waarop hier een selectie in wordt gemaakt. Een voortijdige definiëring van de onderzoeksvraag – bijv. vanwege de relevantie voor een specifieke groep invloedrijke stakeholders – ondermijnt de waarde van de onderzoeksbevindingen omdat de beleidsgemeenschap rondom ongestructureerde problemen veelal instabiel is.

De implicatie voor gemeenten is dat zij verschillende typen van kennisbehoeften benoemen. Ieder type vraagt om ander soort onderzoek. Waar geen dissensus is over kennis en waarden kan opdracht onderzoek volgens het adagium 'meten is weten' volstaan. Bij ambiguïteit of ambivalentie is het zaak in een vroeg stadium derden te betrekken. Het achterwege laten van een kennisbeleid op basis van dergelijke categorisering vergroot de kans op hoge kosten, onbruikbare resultaten en - bij weerbarstige problemen - op kennisgevechten (Nutt 2002, Hoppe 2011).

Voor onderzoekers bestaat de opgave uit het leren onderscheiden van de eigen, wetenschappelijke betekenis van een onderzoeksvraag en de betekenis ervan voor de beleidspraktijk. Deze moeten congruent zijn, dat willen zeggen waardevol in termen van ieders eigen (wetenschappelijke of bestuurlijke) thuispraktijk (Grin & Graaff 1996). Maar de vragen van betrokkenen hoeven niet dezelfde te zijn. Bovendien valt te verwachten dat onverwachte onderzoeksuitkomsten, verkiezingsuitslagen of mediahypes tot verandering leiden van de wetenschappelijke of bestuurlijke wenselijkheid en actualiteit van een onderzocht vraagstuk.

2. Kies methode voor inhoud en proces

Kennis coproductie vindt niet vanzelfsprekend plaats door een goed rapport te schrijven op basis van de juiste methoden. Een doordachte onderbouwing van de wijze waarop kennis tot stand moet komen binnen het consortium is een voorwaarde voor succesvolle kennisontwikkeling en -deling. Verschillende partijen hebben uiteenlopende opvattingen over welke feiten ertoe doen en hoe deze valide zijn vast te stellen. Vooraf expliciteren welke opvattingen over geldigheid en relevantie men hanteert en benoemen van een bijpassende onderzoeksmethode, maakt verschillen van inzicht productief. De gemaakte keuzen voor methodiek van onderzoek en procedures voor kennisdeling, maken een heldere rolverdeling mogelijk. Daarmee hoeven niet alle rollen geprotocolleerd te zijn. Juist het organiseren van informele

praktijken wordt in toenemende mate onderkend als belangrijke voorwaarde voor kennisdeling.

2. De mate waarin de dialoog met 'de ander' heeft bijgedragen aan bruikbaarheid van het onderzoek heeft een sterke samenhang met waardering van aansluiting van onderzoek op kennisbehoefte. De waardering van de dialoog houdt ook verband met een specifiek aspect van groepsformatie; namelijk de mate waarin gaandeweg de samenwerking een duidelijke verdeling van rollen en taken is ontstaan binnen het consortium.

3. Organiseer gesitueerd leren

Door lokale casuïstiek centraal te stellen bij behandeling van onderzoekontwerp, uitwerking en disseminatie wordt het consortium 'gedwongen' steeds gezamenlijk de vertaling te maken naar de stedelijke context en weer terug. Hierdoor worden abstracties expliciet en kunnen consequenties van probleemframes inzichtelijk worden gemaakt. Gedeelde concepties van een situatie ontstaan eerder in relatie tot een samen ervaren werkelijkheid. Probleembewerking zonder toetsing aan praktijk en die voor stakeholders van belang zijn, verkleint de kans dat de uitkomsten een bijdrage leveren aan stedelijke omgang met het probleem. Voor de wetenschappers vergroot gesitueerd leren de mogelijkheid om lokale partijen te laten putten uit hun praktijk ervaring in termen van de aangereikte wetenschappelijke concepten.

4. Voorkom een ambtenarencarrousel

Bepalen of een bepaalde probleembewerking leidt tot een benadering die binnen de eigen instelling geldig en relevant is, is een kwestie van interpretatie. Het is op voorhand niet zeker of een ambtenaar of onderzoeker in het consortium de juiste criteria toepast en/of de criteria juist toepast. De capaciteit om tot een juist oordeel te komen is persoonsgebonden maar niet per se persoonlijk. Catlaw stelt dat loopbaanstadium hierbij een belangrijke rol speelt. Niet in de zin dat een junior minder capabel is dan een senior, maar dat beiden verschillende criteria hanteren voor waardevolle kennis. Het is daarom niet raadzaam een directeur of gemeentesecretaris het centrale onderzoekprobleem te laten benoemen waarmee een junior beleidsmedewerker in een consortium aan de slag gaat. Een zgn. ambtenarencarrousel waarin een gemeente doorlopend andere mensen afvaardigt naar consortiumbijeenkomsten blijkt fnuikend voor kennisproductie. Aan de zijde van de kennisinstellingen lijkt roulatie minder frequent voor te komen. Hier is de gehele of gedeeltelijke vervanging van een gewaardeerde hoogleraar door een onervaren promovendus een punt van zorg. De partijen doen er goed aan op voorhand afspraken te maken over inzet en begeleiding van verschillende onderzoekers.

5. Continueer de samenwerking na de publicatie van het eindrapport

Door een traditionele onderzoeksprocedure te volgen met een rapportage van be-

vindingen als sluitstuk, trekken de wetenschappers zich terug uit de samenwerking op het moment dat er voor de beleidsmakers nog een traject loopt waarin zij ervaringen opdoen met toepassing van de nieuwe zienswijze in hun thuispraktijk. Dit wordt niet alleen door stedelijke partners maar ook door wetenschappers als een minpunt ervaren. Deze laatste groep geeft aan dat zij niet weten wat met 'hun' onderzoek is gedaan door gemeenten en dat zij slecht zicht hebben op wat er in de stedelijke praktijk precies van invloed is op de toepassing van onderzoeksuitkomsten. Een alternatief is dat gedurende het onderzoek niet alleen onderzoekers er aan werken, maar ook steden na het consortiumcontact tussentijdse vragen of uitkomsten toepassen en toetsen in de thuispraktijk. Als hier op dat moment geen draagvlak, animo of noodzaak voor is, dan zal dat ook later niet vanzelf ontstaan.

6. Bepaal je rol en betrek een mediator

Kennis is niet gelijk aan het verzamelen (data) of ordenen (informatie) van gegevens maar bestaat uit het verlenen van betekenis. Wanneer verschillende, onderling afhankelijke partijen andere opvattingen hebben over relevantie en geldigheid van kennis is een zorgvuldig traject van probleembewerking nodig. Ter doorbreking van eerder genoemde werkrouines en ingesleten interactiepatronen is het raadzaam om rondom ongestructureerde problemen te investeren in een mediator. In gevallen waar onderling afhankelijke partijen werken met afwijkende opvattingen moet een mediator voorwaarden scheppen voor gezamenlijke kennisontwikkeling. Diens rol bestaat uit het expliciteren van de probleemstructuur en het benoemen van de consequenties ervan voor het bepalen van methode van onderzoek, relevante stakeholders en gewenste type van uitkomsten. De mediator is niet gericht op het verzorgen van antwoorden, maar op het begeleiden van pragmatische leertrajecten waarin onderzoekers, ambtenaren en professionals vraagstukken leren gesitueerd te (her-)definiëren en bijpassende oplossingen te (her-)ontwerpen en te toetsen. De overige actoren werken hier vanuit de eigen rol in mee, passen aan of stappen uit.

Conclusie

Met de roep om meer toepasbare en beter bruikbare wetenschappelijke kennis krijg je bij veel beleidsmakers de handen op elkaar. In de academische praktijk komt er echter weinig van terecht. Althans, niet in de zin dat er de afgelopen jaren drastische veranderingen plaatsvonden in de wijze waarop wetenschap op maatschappelijke vragen inspeelt. Academische incentives, bestuurlijke routines en de gebruikelijke institutionele inertie spelen ongetwijfeld een rol. En dat is maar goed ook. Nederland bevat immers uitzonderlijk goed presenterende wetenschappelijke instellingen (IBO 2014). In plaats van aan te sturen op radicale vernieuwing is het beter om in aansluiting op bestaande praktijken verder te werken aan stapsgewijze verbetering. Grootscheepse ingrepen in publieke arrangementen leiden immers maar al te vaak tot ongeplande en ongewenste effecten (Scott 1998).

Een zo'n stap is herwaardering van wetenschappelijke distantie en onafhankelijkheid. Lindblom (1979) verwijst in dit verband naar toonaangevende werken voor de beleidswetenschappen en constateert dat deze onvolledig, eenzijdig en niet instrumenteel zijn voor het maken van beleidskeuzen. Deze werken dragen bij aan de intellectuele verfijning waarmee over beleid wordt gedacht. Wat wetenschap hier te bieden heeft, is geen informatie maar bewustwording. Ze vertellen ons wat we weten maar niet weten dat we het wisten; en wat we weten maar nog niet konden toepassen.

Om tot de vormgeving van nieuwe kennispraktijken te komen, zijn lessen te trekken uit de opzet en uitvoering van KKS. De hierboven benoemde do's en don'ts beogen bij te dragen aan de stapsgewijze verbetering van stedelijke kennispraktijken. Nu lijkt 'stapje voor stapje' weinig ambitieus, maar dat hangt af van de snelheid waarmee je loopt. Drie andere aanbevelingen kunnen het looptempo aanzienlijk verhogen:

- Organiseren van lokaal kennisnetwerk. Bijvoorbeeld door in navolging van de wetenschappelijke ontbijtbijeenkomsten van de Tweede Kamer een platform te vormen van lokale onderzoekers en kenniswerkers voor ontmoetingen met bestuurders, beleidsmakers en andere lokale stakeholders. De presentatie van recent opmerkelijk onderzoek biedt een goede gelegenheid voor samenkomst.
- Belichten en verbinden van nieuwe kennispraktijken. Ervaringen met probleembewerking in verschillende steden zijn slechts beperkt gedocumenteerd. Betere monitoring en kennisdeling door alle betrokken partijen vormt een voorwaarde voor expertiseontwikkeling.
- Differentiëren van kennisbehoeften. Ten aanzien van gemeenten lijkt de science officer daartoe de aangewezen persoon (zie verder alinea 'Onderken Probleemstructuur'). Maar deze opgave geldt ook voor universiteiten. Bijvoorbeeld door onderscheid te maken tussen onderzoek primair gericht op (1.) het vergroten van wetenschappelijke kennis, (2.) verzamelen van data of uitvoeren van veldwerk en (3.) aangaan van kennis co-creatie of -productie (Hegger 2013). Het eerste is gebaat bij een zekere onafhankelijkheid, het tweede kan samengaan met opdrachtonderzoek en het laatste vereist leren investeren in nieuwe praktijken.

Literatuur

Van Buuren, A., & Edelenbos, J. (2004). Why is joint knowledge production such a problem? *Science and public policy*, 31(4), 289-299.

Catlaw, T. (2008) What's the use in being practical? In *Administrative Theory & Praxis*. Vol. 30, (4). P. 515-529. Fischer, Frank (1990). *Technocracy and the politics of expertise*. London etc.: SAGE.

Grin, J., & Van de Graaf, H. (1996). Technology assessment as learning. *Science, Technology & Human Values*, 21(1), 72-99.

De Goede M., L. Hessels (2014) *Drijfveren van onderzoekers*. Den Haag: Rathenau Instituut.

Giddens, (1991) *Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.

Hegger, D., Boer, Y. De, Offermans, A., Merckx, F., Dieperink, C., Kemp, R., Lente, H. van., Corvers, R. (2013) *Kennis co-creatie; naar productieve samenwerking tussen wetenschappers en beleidsmakers*. Maastricht University Press.

Hoppe, R. (2011) *The Governance of Problems; puzzling, powering and participation*. Bristol, Policy Press

Hoppe, R., & Halfman, W. (2004). Wetenschappelijke beleidsadvisering in Nederland: trends en ontwikkelingen. *Beleidswetenschap*, 18(1), 31-61.

IBO (2014), IBO Ambtelijke Commissie Heroverweging Wetenschappelijk Onderzoek. Ministerie van Financiën, Rijksoverheid, Den Haag.

Latour, B. (1987). *Science in action: How to follow scientists and engineers through a society*. Harvard university press.

G. Lauto, S. Sengoku (2014) Perceived incentives to transdisciplinarity in a Japanese university research center, *Futures* (2014)

Lindblom, C. E. (1979). Still muddling, not yet through. *Public administration review*, 517-526.

Lindblom, Charles E. (1990). *Inquiry and Change. The troubled attempt to understand and shape society*. New Haven, CT etc.: Yale University Press.

Nicis (2006) *Kennis voor Krachtige Steden; Onderzoeksprogramma Maatschappelijk Topinstituut NICIS*. Uitgave Nicis / Kenniscentrum

Nonaka, I. & Takeuchi, H. (1995). *The Knowledge-Creating Company. How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*. New York: Oxford University Press.

Nutt, P. (2002). *Why decisions fail: Avoiding the blunders and traps that lead to debacles*. Berrett-Koehler Publishers.

Scott, J. C. (1998). Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed. Yale University Press.

Klein, J. T. (2014). Discourses of transdisciplinarity: Looking Back to the Future. *Futures*, 63, 68-74. Weiss, Carol H. (1980). Knowledge Creep and Decision Accretion, *Knowledge*, 1, pp. 381-404. Wildavsky, A. (1979) *The Art and Craft of Policy Analysis*. Londen: McMillan.

Voetnoten

[5] Een deel van dit hoofdstuk zal in bewerkte vorm worden gepubliceerd in het tijdschrift *Bestuurskunde*, voorjaar 2015 .

[6] Dit onderzoek is gefinancierd door Nicis Institute / Platform31 en vormt mede de basis voor een promotie aan de Universiteit van Amsterdam o.b.v. prof.dr. J. Grin en prof.dr. H.Wagenaar



De Stad kennen, de stad maken

De economische stad

Wim Hafkamp

Ruud Dorenbos

Joost van Hoorn

Printversie
Basho Bureau voor nieuw denken en doen

Inhoud

Inleiding

Wim Hafkamp, Ruud Dorenbos, Joost van Hoorn

Verstedelijking en economische dynamiek

Henri de Groot

Stedelijk economisch beleid voor werkgelegenheid en innovatie

Frank van Oort

Erfgoed is belangrijk voor krachtige steden

Jan Rouwendal

Bouwstenen voor de regionale arbeidsmarkt

Arjen Edzes, Ruud Dorenbos, Jouke van Dijk

Gemeentelijk arbeidsmarktbeleid: in de beperking toont zich de meester

Marco Wilke, Ruud Dorenbos

Economie en arbeidsmarkt in stad en regio: cases Emmen en Zwolle

Wim Hafkamp, Ruud Dorenbos, Joost van Hoorn

Het verhaal van twee ondernemers in twee winkelgebieden

Radboud Engbersen

Op zoek naar concrete handelingsperspectieven

Koos van Dijken

Literatuur



De economische stad

Inleiding

Wim Hafkamp, Ruud Dorenbos, Joost van Hoorn

De Nederlandse steden staan voor twee grote sociaaleconomische vraagstukken. Het ene draait om de vraag hoe de economie in een regio zich de komende decennia zo kan ontwikkelen dat er sprake is van een significante groei in bedrijvigheid en werkgelegenheid, terwijl de maakbaarheid daarvan verder weg lijkt dan ooit door de dominante trends op het gebied van globalisering, demografische ontwikkeling en ICT. Het andere draait om de vraag hoe een groeiende en diverser wordende groep werklozen nog werk en inkomen zal kunnen vinden en zal kunnen participeren in de stedelijke samenleving van morgen.

Deze vraagstukken, en de oplossingen ervoor, vereisen vormen van samenwerking tussen regionale bestuurders, beleidsmakers en politiek enerzijds en de meest betrokken actoren in bedrijfsleven, onderwijs en onderzoek en het maatschappelijk veld anderzijds. Achter beide vraagstukken liggen verschillende deelvragen die in drie categorieën zijn onder te verdelen.

1. Hoe valt de dynamiek van economische bedrijvigheid in stad en regio te begrijpen in relatie tot mondiale trends, demografische ontwikkelingen et cetera? Wat kun je als stad en regio doen om die regionale economie te bevorderen, zodat de werkgelegenheid stijgt? Wat zijn de perspectieven van verschillende (beleids)interventies? In hoeverre zijn stedelijke professionals in staat om de kracht van de lokale economie en bedrijvigheid te begrijpen in het licht van processen van regionalisering (één arbeidsmarkt, één woningmarkt en één verkeer- en vervoersmarkt, één culturele identiteit) en mondialisering?
2. Hoe valt voor stedelijke professionals de werking van de regionale arbeidsmarkt te doorgronden en te begrijpen? Wat kun je als stad en regio doen om de werking van die regionale arbeidsmarkt te bevorderen zodat meer mensen meedoen, minder mensen uit- of afvallen en bedrijven optimaal kunnen profiteren van het aanwezige human capital in de regio? Wat zijn de voorzieningen, arrangementen en instrumenten die de vitaliteit, flexibiliteit en het adaptief vermogen van regionale arbeidsmarkten verhogen? Hoe valt in dit licht een verandering tot stand te brengen in het arbeidsmarktbeleid?
3. Hoe valt de governance van het stedelijke en regionale arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid te begrijpen en te verbeteren? Welke netwerken en arrangementen bestaan er? Waar zit redundantie in die netwerken? Op welke schaalniveaus, lokaal, regionaal en nationaal ontwikkelen ze zich, en hoe beïnvloeden ze elkaar?

Wat is de bijdrage vanuit de verschillende partijen in het stedelijk ecosysteem, aan de werking van de arbeidsmarkt en aan de economische dynamiek? In welke mate zijn netwerken effectief, toegankelijk, is er sprake van transparantie en zijn er checks en balances ingebouwd? Hoe valt voor stedelijke professionals te sturen op deze governancestructuur: wat werkt en wat niet?

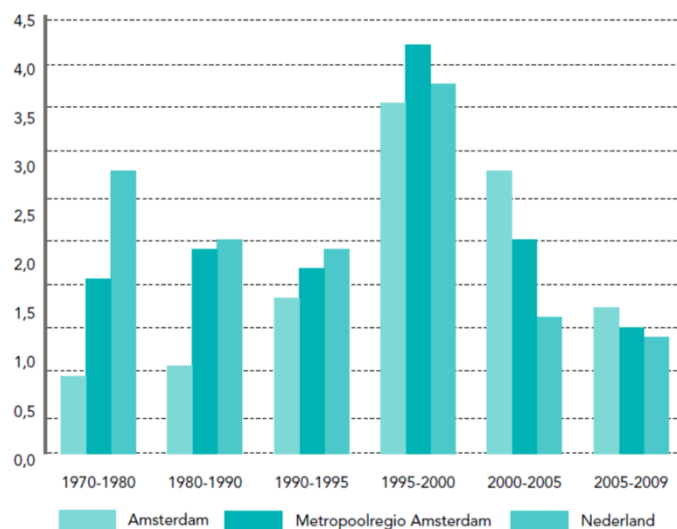
In het programma Kennis voor Krachtige Steden (KKS) is beoogd om dooronderzoek bij te dragen aan de beantwoording van een belangrijk deel van bovenstaande vragen, om zo o.a. de economische vitaliteit van steden en regio's, de stedelijke en regionale arbeidsmarkten en sociaal-maatschappelijke participatie beter te kunnen duiden en begrijpen. In het boekdeel economie willen we een deel van de antwoorden op deze vragen in kaart brengen aan de hand van de resultaten van de 20+ projecten en brugprojecten uit KKS. In de hoofdstukken 2 en 3 gaat het vooral over de vraag hoe de economische dynamiek van een stedelijke regio begrepen moet worden. Henri de Groot bespreekt de recente inzichten over de relatie tussen de economische productiviteit in een stedelijke regio en de omvang en dichtheid ervan (gemeten in bevolking, economische activiteit of anderszins). Frank van Oort gaat verder in op de beleidsopties voor economische dynamisering en innovatie. Jan Rouwendal bespreekt aansluitend het veelal veronachtzaamde economisch belang van cultureel erfgoed. Waar de eerste drie hoofdstukken zich dus richten op de creatie van werkgelegenheid, gaan de hoofdstukken 5 en 6, met een meer praktijk- en beleidsgerichte insteek, over de werking van de arbeidsmarkt en de mogelijkheden voor stedelijk en regionaal arbeidsmarktbeleid. In hoofdstuk 7 vertelt Radboud Engbersen een verhaal over twee ondernemers die de ruggengraat vormen van de economie van een achterstandswijk. In hoofdstuk 8 zetten we de belangrijkste inzichten uit de voorgaande hoofdstukken tegenover de uitkomsten van de gespreksrondes die we gehouden hebben in Zwolle en Emmen. In de gespreksronde in Emmen en Zwolle stond het arbeidsmarktbeleid en het werkgelegenheidsbeleid centraal, in het bijzonder de interactie tussen beide beleidsvelden. De confrontatie met de resultaten uit de KKS-onderzoeken stond centraal in de kennisconferenties die we in beide steden organiseerden (in oktober 2014). In hoofdstuk 9 volgt een reflectie door Koos van Dijken, die zowel in Nederland als in Europa de afgelopen jaren -van nabij en praktijkgericht- de werking van stedelijke economieën bestudeerde en erover adviseerde.



Verstedelijking en economische dynamiek

Henri de Groot

De stad als belangrijke motor van economische groei heeft sinds 1980 een fascinerende revival doorgemaakt. Rond de tijd dat Philipp Oswalt in 2006 de fascinerende Atlas of Shrinking Cities publiceerde, [1] werkte Edward Glaeser aan zijn geprezen boek The Triumph of the City, [2] nadat hij in de jaren negentig van de vorige eeuw een meer weifelende bijdrage schreef met de retorische titel 'Are Cities Dying?' [3] Het kan verkeren wat betreft de (vermeende) rol van steden als aanjager van economische groei. Exemplarisch is de ontwikkeling van de bevolkingsomvang van Amsterdam aan het einde van de vorige en het begin van deze eeuw. Waar de stad in de jaren tachtig met sociaaleconomische problemen en leegloop werd geconfronteerd, is de stad nu weer volop in trek. We zien dat aan de ontwikkeling van productie, toegevoegde waarde inwonertal, werkgelegenheid, investeringen en aan grondprijzen die relatief hard zijn gestegen en daarmee een reflectie vormen van lokale schaarste (zie Figuur 1a en Figuur 1b).



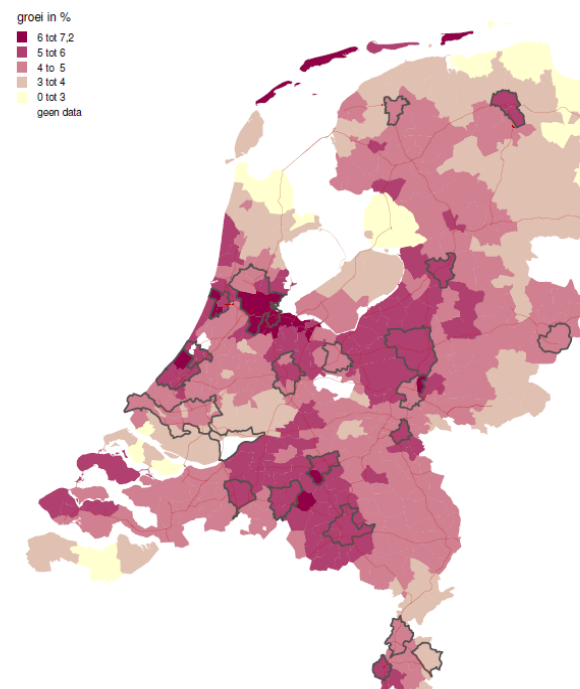
Figuur 1a. Groei toegevoegde waarde Amsterdam door de jaren heen

Bron: Economische Verkenning Metropoolregio Amsterdam (2011)

Figuur 1a. Groei toegevoegde waarde Amsterdam door de jaren heen Bron: Eco-

nomische Verkenning Metropoolregio Amsterdam (2011)

Figuur 1b. Gemiddelde jaarlijkse groei prijzen standaardwoningen 1985-2007



Bron: De Groot e.a. (2010)[4]

De fascinatie voor de rol van steden gaat ver terug in de tijd. Een grondlegger van de moderne economie, Alfred Marshall, vroeg zich in de tweede helft van de negentiende eeuw al af hoe het viel te verklaren dat mensen zich zo aangetrokken voelden tot de in zijn beleving vieze en onaantrekkelijke steden in het Verenigd Koninkrijk van de industriële revolutie. [5] De verwondering vormde de basis voor zijn agglomeratietheorie die tot op de dag van vandaag de basis vormt voor economen om het ontstaan en de groei van steden te begrijpen. Befaamd is het citaat van Marshall, waarin hij beschrijft hoe steden trekkers zijn van economische activiteit: 'de meest ondernemende, talentvolle en sterkste persoonlijkheden gaan naar de grootste steden om daar hun kunnen ten toon te spreiden.'

Wat verklaart het recente succes van steden? Valt te verwachten dat steden een belangrijke rol als motor van economische groei zullen blijven spelen? Of zal het belang van nabijheid en dichtheid onder invloed van de verdere ontwikkeling van moderne informatie- en communicatietechnologie aan kracht inboeten? Wat zijn de gevolgen van de relatief kleine steden in Nederland voor het concurrentievermogen van ons land? Welke bevolkings- en beroepsgroepen plukken bij uitstek de baten van de voor steden zo kenmerkende hoge dichtheid van bevolking en werkgelegenheid? Wat zijn de hieruit voortkomende dilemma's voor toekomstig regionaal-stedelijk beleid? Deze vragen zullen in deze bijdrage worden geadresseerd met als doel input te bieden voor beleidsmakers, die in een tijd van stagnerende economische groei en schaarse publieke middelen meer dan ooit geconfronteerd worden met de noodzaak om scherpe keuzes te maken bij de aanwending van schaarse middelen.

Drijvende krachten achter agglomeratievorming

Om steden te begrijpen, gebruiken economen de agglomeratietheorie. Duranton en Puga vatten de drijvende krachten achter agglomeratievorming samen met de begrippen learning, sharing en matching. [6]

Learning gaat over kennis spillovers die beter gedijen in dichtbevolkte gebieden waar toevallige contacten veelvuldig plaatsvinden en de uitwisseling van impliciete (niet-codificeerbare) kennis relatief eenvoudig is. Juist kennis heeft als belangrijk kenmerk dat het in de hoofden van mensen zit opgesloten en lastig is te codificeren. Face-to-face contacten zijn in dat geval van cruciaal belang om via discussies tot uitwisseling van informatie te komen. Nabijheid en dichtheid bevorderen dergelijke contacten en daarmee de soepele uitwisseling en overdracht van kennis. Bovendien stimuleren dergelijke omgevingen de totstandkoming van toevallige contacten die de basis kunnen vormen voor de totstandkoming van zogenaamde Neue Kombinationen. In de jaren dertig wees Joseph Schumpeter al op het belang van onverwachte combinaties als bron van innovaties en daarmee van economische groei en ontwikkeling. [7] De ontwikkeling en stimulering van Scienceparken zijn het beleidsmatige antwoord op het vermeende belang van kennis spillovers.

Bij *sharing* gaat het om het delen van input. Dichtbevolkte gebieden maken specialisatie en arbeidsdeling meer mogelijk en stellen ondernemingen in staat om in optima forma schaalvoordelen te benutten. Het gaat hier in feite om de regionale toepassing van Adam Smith's specialisatievoordelen in zijn befaamde voorbeeld van de speldenfabriek (de pin-factory): in de *Wealth of Nations* beschreef Adam Smith [8] al hoe door arbeidsdeling de gemiddelde arbeidsproductiviteit en daarmee de welvaart een grote vlucht kon nemen tijdens de industriële revolutie.

En bij *matching* valt met name te denken aan de kwaliteit van matching op de arbeidsmarkt. In zogenaamde 'dikke' arbeidsmarkten waar grote vraag naar en aanbod van arbeid is geconcentreerd zal de gemiddelde kwaliteit van de match tussen aanbieders van en vragers naar arbeid relatief hoog zijn met een hoge arbeidsproductiviteit tot gevolg.

Met deze driedeling hebben we grip op de cruciale drijvers achter clustering van economische activiteit. Tegenover deze centripetale krachten die tot clustering van economische activiteit leiden staan centrifugale krachten die er toe leiden dat economische activiteit uiteindelijk niet op een speldenknop beland. Te denken valt hier aan negatieve externe effecten zoals congestie en milieuvervuiling maar ook aan locatievoordelen die niet uniform over de ruimte verdeeld zijn (denk aan toegang tot open zee, productiviteit van land, etc.).

Wat resulteert uit het samenspel van centripetale en centrifugale krachten is een ruimtelijk evenwicht, dat zich kenmerkt door een fascinerende structuur die economen vaak beschrijven met behulp van de wet van Zipf: een wetmatigheid die in zijn pure vorm een systeem van steden beschrijft met een hoofdstad van een bepaalde omvang, een tweede stad die qua omvang de helft daarvan is, een derde stad die een derde van de omvang van de hoofdstad heeft, etc. Hoewel er afwijkingen van deze wetmatigheid bekend zijn, onderstreept hij vooral het fundamentele karakter van de krachten die de relatieve en absolute omvang van steden bepalen. Krachten waar beleid maar beter niet tegen op kan proberen te roeien, maar als gegeven dient te beschouwen om vervolgens mee te roeien met de stroom.

Het voorgaande laat onverlet dat de stedelijke systemen aan dynamiek onderhevig zijn. De dynamiek valt te verklaren uit het relatieve belang van centripetale en centrifugale krachten. De leegloop van de stad vanaf de jaren 70 viel samen met de opkomst van de auto. Nabijheid tot werk werd relatief minder belangrijk in de beslissing waar te gaan wonen. In combinatie met verpauperende binnensteden en geplande nieuwbouw buiten de stad was een trek naar randgemeenten een logisch gevolg. De verwachting was dat de opkomst van Informatie- en Communicatie Technologie de trek naar de randen van de stad verder zou versterken. Deze verwachting is niet uitgekomen. Het lijkt erop dat de opkomst van ICT de aantrekkelijkheid van nabijheid juist vergroot. Het idee is hier dat juist in de opkomende fase van een nieuwe technologie er nog veel geleerd en geëxperimenteerd dient te worden. Eerder bespraken we al de complexiteit van het uitwisselen van taciete kennis. Juist die complexiteit – kenmerkend voor een General Purpose Technology – maakt dat nabijheid extra belangrijk wordt. Bovendien betreft het een fenomeen dat met name relevant is voor hoger opgeleiden die tijdens een introductiefase van een nieuwe technologie een grote, sturende rol spelen. Langs die lijn redenerend is de gelijktijdige opkomst van ICT, de groei in aantrekkelijkheid van een stad als Amsterdam, de trek van hoger opgeleiden naar dichtbevolkte gebieden en de toenemende inkomensongelijkheid met elkaar te verenigen.

Empirische kennis

Uiteindelijk is het belang van agglomeratiekrachten vooral een empirische vraag. De afgelopen decennia is er veel empirisch onderzoek gedaan, gericht op de relatie tussen dichtheid van economische activiteit en productiviteit. Om een schatting te geven van de omvang van de effecten kijken we naar meta-analyses waarin empirische inzichten samen zijn gebracht en geanalyseerd.

Belangwekkend is de meta-analyse van Melo e.a. [9] Zij laten zien dat – gemiddeld over een aantal studies – een verdubbeling van dichtheid leidt tot 5% hogere productiviteit. Vertaald naar de Nederlandse context betekent dit dat een werknemer die werkzaam is in de agglomeratie Den Bosch met een dichtheid van 1.000 werknemers per vierkante kilometer, 5% minder productief is dan een werknemer werkzaam in de grootstedelijke agglomeratie Amsterdam met een dichtheid van 2.000 werknemers per vierkante kilometer. [10] Rondom dit gemiddelde effect is er een forse variatie naar tijd, plaats en ook schattingsmethoden. Het voert te ver om op alle details in te gaan. Interessant om te vermelden is dat als er al een effect over de tijd waarneembaar is, het belang van agglomeratie eerder toe- dan afneemt. De door velen gesuggereerde ‘Death of Distance’ is niet waarneembaar in de literatuur. [11] Nabijheid wordt belangrijker, zeker in hoogwaardige sectoren waar snelle uitwisseling van taciete kennis cruciaal is voor verdere technologische ontwikkeling en uitwisseling van kennis.

Een tweede meta-analyse van De Groot e.a. [12] baseert zich op de literatuur die meer grip tracht te krijgen op de mechanismen die relevant zijn. Vertrekpunt in de primaire literatuur is het baanbrekende paper van Edward Glaeser uit 1992 met als titel ‘Growth in Cities’. [13] Glaeser zoekt met zijn co-auteurs naar de vraag of schaal, diversiteit of concurrentie bepalend zijn voor groeiverschillen. Het werk past de endogene groeitheorie toe op regionaal niveau. De hypothese dat schaal relevant is, gaat terug naar het werk van Marshall, Arrow en Romer. [14] De gedachte is dat clustering van gelijksoortige activiteiten in grote ondernemingen de economische groei bevordert. Een alternatieve hypothese, gebaseerd op het werk van Michael Porter, betoogt dat concurrentie tussen gelijksoortige, kleine ondernemingen die elkaar de loef af proberen te steken, het meest bevorderlijk is voor economische groei. En de laatste hypothese gaat terug naar het fascinerende werk van Jane Jacobs die in de jaren zestig beschreef hoe in haar observatie steden door de diversiteit aan activiteiten een ideale broedplaats voor innovatie en groei vormen. De meta-analyse van De Groot e.a. vat de literatuur die voortbouwt op het werk van Glaeser samen. In deze meta-analyse komt het inzicht naar voren dat de verschillende agglomeratiekrachten over de tijd eerder toe- dan afnemen. Ook zijn er aanwijzingen dat over de tijd het belang van schaal aan kracht wint ten faveure van het belang van diversiteit.

Hoewel deze literatuur waardevolle inzichten biedt, blijven er belangrijke vragen over. Is er een uitruil tussen diversiteit en schaal of kan een groot systeem de vruchten plukken van zowel diversiteits- als schaal- en concurrentievoordelen? En hoe groot is de reikwijdte van effecten? Gaat het uiteindelijk om dichtheid of om aaneengesloten massa? Voor Nederland met haar polycentrische structuur zijn deze vragen bij uitstek van belang. In de recente literatuur wordt in dit kader wel de vraag opgeworpen of er sprake kan zijn van borrowed size: kunnen verbindingen tussen steden een substituut zijn voor grote dichtheden in een aaneengesloten stedelijk gebied? In dat geval kan goede infrastructuur een oplossing bieden voor het gebrek aan omvang, dat kenmerkend is voor Nederlandse steden. In het afsluitende deel van deze bijdrage gaan we nader op deze vragen in.

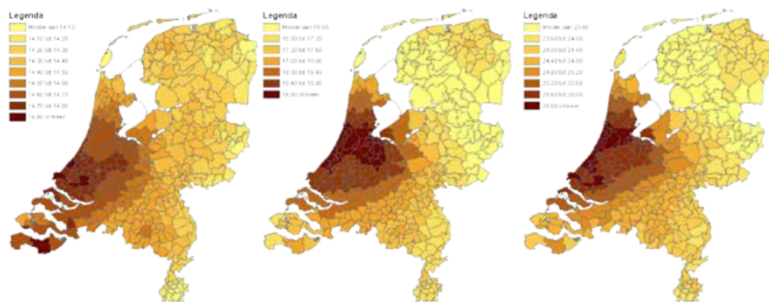
Productiviteit van identieke tweelingen

Hoewel de hiervoor besproken literatuur van grote waarde is, blijft een belangrijke vraag onbeantwoord. De geobserveerde regionale verschillen in productiviteit kunnen een gevolg zijn van mensen die productiever zijn in dichtbevolkte gebieden, maar het is ook mogelijk dat productieve hoogopgeleide mensen oververtegenwoordigd zijn in dichtbevolkte gebieden en dat het geobserveerde (gemiddelde) productiviteitsverschil het gevolg is van een afwijkende samenstelling van de beroepsbevolking. Onderzoek gebaseerd op microdata biedt hier uitkomsten. Microdata stellen de onderzoeker immers in staat om te corrigeren voor verschillen in productiviteitskenmerken. Met andere woorden: ze stellen ons in staat om een denkbeeldige identieke tweeling in de data op te sporen die in alle opzichten vergelijkbaar is, met uitzondering van de dichtheid van de omgeving waarin ze werkzaam zijn. Geobserveerde productiviteitsverschillen zijn in dat geval daadwerkelijk het gevolg van verschillen in de omgeving waarin de persoon werkzaam is. Groot e.a. doen een dergelijke studie voor Nederland. [15] In lijn met studies voor andere landen vinden ze dat, grosso modo, dichtheid ongeveer de helft van de regionale productiviteitsverschillen verklaart, en dat persoonskenmerken (lees: scholing, opleidingsniveau, leeftijd, etc.) de andere helft bepaalt. Dat staft recente aanbevelingen van de WRR over scholing, een leven lang leren, investeren in adaptief vermogen en wendbaarheid.

Sortering van groepen

De voordelen van verstedelijking zijn niet gelijk verdeeld over verschillende groepen van de bevolking. De voordelen van dichtheid manifesteren zich vooral onder hoogopgeleiden. Onder die groep zitten de kenniswerkers waar het relatieve belang van learning, sharing en matching het grootst is (cf. Groot en De Groot [16]). Hoewel het empirisch onderzoek naar het relatieve belang van de verschillende mechanis-

men nog in de kinderschoenen staat, is het feit dat hoger opgeleiden bij uitstek de baten van verdichting plukken, overtuigend aangetoond. Figuur 2 laat dit zien aan de hand van drie plaatjes met ruimtelijke variatie van lonen voor drie verschillende opleidingsniveaus.



Figuur 2. Ruimtelijke variatie lonen naar opleidingsniveau

Figuur 2. Ruimtelijke variatie lonen naar opleidingsniveau
Bron: Groot en De Groot (2014).

De ruimtelijke variatie in lonen is bij uitstek groot voor hoger opgeleiden (met een verschil van ongeveer 2,50 euro tussen de hoogst en laagst betalende regio; een verschil van ongeveer 10%). Voor lageropgeleiden blijft deze variatie beperkt tot ongeveer 0,50 euro (minder dan 5% verschil). Een andere manier om dit te illustreren is door de effecten van toename van dichtheid op lonen voor de verschillende groepen in kaart te brengen. Voor hoger opgeleiden leidt een verdubbeling van dichtheid tot een 9% hoger loon. Voor lager opgeleiden blijft dit effect beperkt tot 3%. Met andere woorden, een hoog (laag) opgeleid individu die verhuist van Den Bosch naar Amsterdam zal 9 (3) procent extra verdienen.

Dilemma's voor beleid

Het in deze bijdrage beschreven succes van steden als aantrekkelijke plek voor met name hoger opgeleiden, brengt voor beleidsmakers een aantal ingewikkelde dilemma's met zich mee.

Dilemma 1: Al dan niet bieden van ruimte voor verdere clustering van hoger opgeleiden

Het grote voordeel dat hoger opgeleiden ondervinden ten gevolge van het werken in dichtbevolkte gebieden brengt voor beleidsmakers een lastig dilemma met zich mee. Toen wethouder Eric Wiebes in de zomer 2012 in Amsterdam het ballonnetje

opliet om meer ruimte te creëren voor hoger opgeleiden was de geest uit de fles. Koppen als 'Amsterdam wordt reserwaat voor hoger opgeleiden' waren niet van de lucht. Ook termen als segregatie en gentrification waren in de meer genuanceerde, maar nog steeds sterk veroordelende, stukken niet van de lucht. Het kenmerkt Nederland als land van de verdelende rechtvaardigheid, waarin ruimtelijke verschillen binnen en tussen steden politiek lastig te accepteren zijn. Het streven naar gelijkheid kan een politiek legitieme keuze zijn. Het debat en de politieke afweging zijn echter gebaat bij een 'evidence based' discussie. Termen als segregatie en gentrification zijn sterk normatief gekleurd en staan een ordentelijk debat in de weg. Daarmee worden de kosten en baten van verschillende politieke keuzes onvoldoende helder in kaart gebracht. Nogmaals: een politieke keuze om menging van bevolkingsgroepen te bevorderen is een denkbare uitkomst van een politiek proces en kan om andere dan economische redenen gerechtvaardigd zijn.

Dilemma 2: Al dan niet accommoderen van krimp en ruimte bieden voor groei

Een vergelijkbaar dilemma doet zich voor rondom krimp. Deze krimp doet zich voor in perifere plattelandsgebieden, maar ook zijn er verschillen tussen steden in hun aantrekkingskracht. Deze verschillen zijn ook nog eens gedifferentieerd naar opleidingsniveau. De eerder besproken sterke groei in Amsterdam van bevolking, grondprijzen en aandeel van hoger opgeleiden, staat in schril contrast tot de ontwikkelingen in bijvoorbeeld Rotterdam. Die stad heeft moeite om hoger opgeleiden aan zich te binden en de grondprijzontwikkeling blijft er achter. Dergelijke ontwikkelingen zijn een gevolg van fundamentele krachten die de dynamiek in de aantrekkelijkheid van de regio bepalen. De reflex van beleidsmakers in vooral krimpregio's om te investeren in behoud van het bestaande is begrijpelijk, maar is tegelijkertijd een voorbeeld van tegen de stroom in proberen te roeien. Accommoderen van krimp is een passende antwoord dat recht doet aan het fundamentele karakter van agglomeratiekrachten. Het biedt tevens ruimte aan groeiende steden om zich verder te ontwikkelen en op nationaal niveau de baten van agglomeratie ten volle te benutten. Het is tegen de achtergrond van deze discussie interessant om te kijken naar grondprijzen aan de rand van stedelijke gebieden. Waar die laag zijn in krimpggebieden, zijn ze hoog in groei regio's waar restrictief beleid verdere groei onmogelijk maakt. Deze prijsverschillen kunnen we interpreteren als de kosten van ruimtelijk ordeningsbeleid dat meedeinen met de stroom tegengaat.

Dilemma 3: Investeren in verbindingen of verdichting

De literatuur die de effecten van agglomeratie bestudeert, is vaak onduidelijk over de vraag of massa of dichtheid cruciaal is als determinant van productiviteit. Voor beleidsingrijpen is dit onderscheid van enorm groot belang. De effectieve economische massa kan worden vergroot door bijvoorbeeld betere verbindingen. Vergroten van dichtheid vergt een andere stijl van bouwen en expliciete keuzes in het type woningen, dat wordt aangelegd. Tegen de achtergrond van deze fundamentele keuze is het gebruik van het concept van 'borrowed size' interessant. Een populaire

vertaling van de inzichten uit de agglomeratie literatuur stelt dat het met name de effectieve massa van een regio is, die bepalend is voor haar succes. Verbeterde verbindingen tussen regio's vergroten de bereikbaarheid van fysiek verafgelegen economische activiteit en dragen aldus bij aan de effectieve massa en daarmee het succes van de regio. Meer asfalt is in deze visie een effectieve manier om ook in polycentrische regio's een bijdrage te leveren aan de benutting van agglomeratievoordelen. Een open vraag in de empirische literatuur is, of het uiteindelijk inderdaad de massa is die bepalend is of juist de dichtheid van economische activiteit. De laatste visie sluit meer aan bij de theoretische gedachte dat agglomeratievoordelen in belangrijke mate gebaseerd zijn op toevallige contacten tussen personen. Die komen bij uitstek eenvoudig tot stand in dichtbevolkte gebieden.

Hoewel er nog veel onderzoek naar deze vragen gaande is, zijn er eerste relevante inzichten te vermelden. Wang e.a. laten zien dat in landen met relatief goede infrastructuur de omvang van agglomeratie-effecten beperkter is. Met andere woorden: de variatie van productiviteit wordt in relatief beperkte mate verklaard door variatie in dichtheden wanneer infrastructuur kwalitatief hoogwaardig is. Dit suggereert inderdaad dat infrastructuur deels kan worden vervangen voor dichtheid. De komende jaren zal lopend onderzoek verder bij kunnen dragen aan de reeds bestaande inzichten.

Deze vragen zijn van belang voor een ex-post evaluatie van de keuze om de bevolkingsgroei in de Randstad vooral te accommoderen in Almere. De groei van Almere draagt bij aan vergroting van de massa van de Metropoolregio Amsterdam en met verbeterde verbindingen kan de effectieve massa verder worden verbeterd. Een alternatieve ontwikkelingsstrategie zou zijn geweest om de groei dicht bij de randen van Amsterdam te accommoderen door bijvoorbeeld het Westelijk havengebied verder te ontwikkelen en meer ruimte te bieden voor uitleg van de stad op binnenstedelijk terrein en ook aan de directe randen van de stad. Een dergelijke strategie had de dichtheid van de stad verder versterkt. De relatief hoge grondprijzen aan de randen van de stad (in combinatie met de lage prijzen in Almere) wijzen er op dat de bereidheid om te betalen voor uitleglocaties in de directe nabijheid van Amsterdam relatief hoog was (en is). Dit wijst op niet benutte agglomeratievoordelen.

Dilemma 4: Al dan niet decentraliseren en toestaan van ruimtelijke differentiatie

Een vierde dilemma ligt op bestuurlijk vlak. Nederlandse steden zijn als belangrijke administratieve en bestuurlijke eenheden relatief klein. Een vergelijking tussen Boris Johnson als burgemeester van London en Eberhard van der Laan als burgemeester van Amsterdam spreekt op dit punt boekdelen. Deze vergelijking is relevant 'if mayors are gonna rule the world' (naar Benjamin Barber). Wat maakt de bestuurlijke schaal zo relevant? Eerder spraken we over de reikwijdte van effecten. Een simpele vuistregel

is dat mensen bereid zijn ongeveer 45 minuten te reizen voor bijv. woon-werkverkeer of voor het bereiken van bepaalde voorzieningen (bijv. een theater); de zogenaamde pendeltolerantie. De vervoerstechnologie is verbeterd: de jachtvelden van individuen zijn aanzienlijk groter dan voorheen. Waar rond 1900 in 45 minuten een kilometer of vier kon worden afgelegd is dat vandaag de dag al snel zo'n 40 kilometer. Een simpele rekensom leert dan dat er rond 1900 ruimte voor zo'n 1.200 gemeenten was en vandaag de dag nog voor zo'n 50. De ontwikkeling van transportsnelheden is met andere woorden veel sneller gegaan dan de bestuurlijke opschaling van gemeenten. Gemeenten zijn daardoor te klein en provincies te groot om externe agglomeratie effecten te internaliseren. Een simpel voorbeeld van het soort problemen dat hierdoor ontstaat, is dat inwoners uit Almere relatief intensief gebruik maken van voorzieningen die in Amsterdam beschikbaar zijn en ook met Amsterdamse belastingopbrengsten worden gefinancierd. Dat de reikwijdte van effecten verder gaat dan het Amsterdamse belastinggebied leidt tot een suboptimaal aanbod van publieke voorzieningen. Het bestuurlijke antwoord op het hiervoor genoemde dilemma is nog niet zo eenvoudig. Het Huis van Thorbecke is al vaak tevergeefs ter discussie gesteld; de ruimte om daar in de (nabije) toekomst wel een doorbraak te bewerkstelligen lijkt beperkt. Een megafusie tussen provincies is ruimtelijk-economisch niet nodig; immers: provincies zijn al te groot, laat staan een superprovincie. Gemeentelijke samenwerkingsverbanden zijn het juiste schaalniveau voor internaliseren van agglomeratie effecten. De samenwerking tussen de gemeenten die samen de Metropoolregio Amsterdam vormen, is een mooi voorbeeld hoe een dergelijke samenwerking invulling kan krijgen. Daarbij is het handig om één trekker te hebben, een bovenliggende partij. Dat lukt wel in de Noordvleugel (Amsterdam) maar in de Zuidvleugel gaat het moeizaam (complex trapezewerk van Den Haag en Rotterdam, andere gemeenten worden vermorzeld). Dat vergt misschien een regierol van het Rijk.

Het belang van het voeren van deze discussie is met de huidige decentralisaties belangrijker dan ooit. In het sociale domein is een bezuiniging ingecalculeerd. Het is van belang zorg te dragen voor voldoende uitvoeringskwaliteit om vicieuze cirkels te voorkomen (met bijvoorbeeld tekorten in het sociale domein die leiden tot bezuinigingen op uitgaven die bijvoorbeeld de kwaliteit van het woon- en leefklimaat raken). Er zijn ook andere risico's. Decentralisatie naar het niveau van gemeenten legt de verantwoordelijkheden neer op een te laag aggregatieniveau. Dit gaat ten koste van de eerder genoemde uitvoeringskwaliteit. Maar het brengt gemeenten met relatief grote concentraties van 'slechte risico's' ook in grote financiële problemen. Problemen in Rotterdam enkele jaren geleden zijn daarvan een sprekend voorbeeld. Deze problemen zijn uiteindelijk ondervangen door financieel bijspringen door het rijk. Dit simpele voorbeeld illustreert dat een systeem van verevening op bovengemeentelijk niveau nodig is en daarmee samenwerking op bovengemeentelijk schaalniveau. In de huidige bestuursstructuur staat dit op gespannen voet met democratische legitimatie.

Tot besluit

De stad heeft de toekomst. De trend tot verdergaande verstedelijking is een constante in de geschiedenis. Deze lijkt niet te stoppen. De inherent sociale aard van de mens maakt nabijheid van grote waarde. Moderne technologie biedt daarvoor geen vervanging. Dat laat onverlet dat de wereld voortdurend verandert. De geografische reikwijdte van effecten is toegenomen waardoor stedelijke systemen groter worden en ook de verschillen tussen kern en periferie toenemen. Dit vergt scherpe keuzes waarbij de beleidsmaker wordt geconfronteerd met het klassieke dilemma tussen equity en efficiency. Een keuze om agglomeratiekrachten te benutten om economische groei te stimuleren impliceert – onbedoeld – ook een keuze om krimp in andere regio's te accepteren. De maatschappelijke welvaart is bij een dergelijke keuze gebaat, maar de regionale gevolgen zijn soms pijnlijk. Ondanks dat biedt een citaat van Glaeser hier houvast voor de beleidsmaker: '... throwing resources at troubled cities is usually a terribly inefficient means of taking care of troubled people. Helping poor people is an appropriate task for government, but helping poor places is not' (Glaeser, 2011, p. 250).

Een voor Nederland complicerende factor bij dit alles is dat de bestuurlijke structuur zich slechts beperkt aan deze veranderingen heeft aangepast. Met de huidige decentralisaties wringt dit meer dan ooit tevoren. Het perspectief van Benjamin Barber is wenkend, decentralisaties van taken naar lagere overheden biedt kansen. Cruciale voorwaarde daarvoor is wel dat de onvermijdelijke heterogeniteit in uitvoeringsniveaus, ook in ons egalitaire Nederland wordt geaccepteerd. Juist in die diversiteit die het antwoord biedt op ruimtelijk heterogene preferenties, zit de belangrijkste meerwaarde van decentraliseren. Daarnaast dient decentralisatie plaats te vinden naar het 'juiste' niveau. Dat vergt creatief nadenken over samenwerkingsverbanden. Gebrek aan democratische legitimatie wordt daarbij vaak als zorg geuit, maar de negatieve gevolgen van decentraliseren naar een te laag niveau zijn van grotere orde. Zolang aan het huis van Thorbecke niet valt te tornen zijn bovengemeentelijke samenwerkingsverbanden een cruciale voorwaarde om één van de grootste sociale experimenten sinds de jaren zestig van de vorige eeuw een eerlijke kans te geven.

Stedelijk economisch beleid voor werkgelegenheid en innovatie

Frank van Oort



Samenvatting

Analyses van stedelijke collegeprogramma's tonen een toenemende aandacht voor het sociaal- economische domein van gemeenten, naast het fysiek-ruimtelijke domein dat vanouds in de schijnwerpers staat. [17] Dit sluit aan bij het besef dat de economische ontwikkeling en agglomeratiekracht bepalend zijn voor productiviteit, economische groei en het toekomstige innovatie- en verdienvermogen van de stad. In een complexer wordende samenleving is het identificeren en beleidsmatig stimuleren van agglomeratievoordelen echter een steeds grotere opgave – zeker in Nederland waar grote metropolitane economieën ontbreken. Dit hoofdstuk beargumenteert dat het instrumentarium van stedelijke overheden daarvoor ruimer moet worden gezien dan nu vaak het geval is. Beleid gericht op wonen en werken raakt steeds meer op elkaar betrokken. Fysieke investeringen in infrastructuur, voorzieningen, commercieel vastgoed en woningen zijn geijkte instrumenten, maar bieden nog niet de structurele soelaas die nodig is voor substantiële economische dynamiek. Beleid dat zich daarentegen richt op verbreding, inbedding, en diversifiëring

van economische clusters in steden, en de kansen hiervan voor werkgelegenheid en innovatie, zijn essentiële voorwaarden voor stedelijke groei. Lokale economische expertise dient zich daarvoor ook meer in te zetten voor een betere aansluiting van afgestudeerden van universiteiten en hogescholen tot VMBO bij de lokale arbeidsmarkt, het stimuleren van kennisoverdracht tussen het bedrijfsleven en kennisinstellingen, zodat nieuwe producten en diensten op de markt komen die in de toekomst leiden tot groei, en de stimulering van ondernemerschap in het midden- en kleinbedrijf. Dit vergt bovenal kennis-economische expertise bij lokale beleidsambtenaren, nodig om het potentieel voor innovatie en werkgelegenheid op de lange termijn te identificeren en te verzilveren.

Agglomeratievoordelen benutten in de diensten- en kennis-economie

Sinds 2008 woont meer dan de helft van de wereldbevolking in steden. De populairste statistiek van de Verenigde Naties is echter niet vanzelfsprekend: een stad in China kent gemiddeld 5 miljoen inwoners, in Nederland 200.000. Feit is dat er meer mensen de stad in gaan dan eruit. De stad biedt mensen de meeste kansen op werk en inkomen – zelfs (of juist vooral) in tijden van crisis. De stad biedt mensen bovendien lering (scholing) en vermaak (in theaters, bioscopen en horeca). En de stad verlaagt zoekkosten van bedrijven die op zoek zijn naar bij hen passende arbeid, naar kennis en informatie, naar toeleveranciers en afnemers. Hoewel niet alle steden groeien, en niet iedere bevolkingsgroep in steden profiteert van de dichtheid in kansen [18], spreken we in navolging van de bekende Amerikaanse stedelijk econoom Edward Glaeser toch vooral over 'de triomf van de stad'. [19] Maar terwijl we steeds meer van de stad verwachten, is er na de economische crisis van de afgelopen jaren steeds minder geld voor stedelijk economisch beleid beschikbaar. [20] Om meer en beter rendement te halen uit investeringen in de stedelijke economie, moet het potentieel van de stad optimaal worden benut. Er is wellicht sprake van onbenut potentieel: met bestaande of zelfs minder middelen kan meer economische dynamiek uit de stad worden gehaald.

Daarvoor is in tegenstelling tot een decennium geleden meer nodig dan het bestuderen van plaatsgebonden locatiefactoren alleen, zoals de aanwezigheid van bedrijventerreinen, kantoorlocaties, winkelvastgoed, woningen en infrastructuur. De 'new science of cities' beargumenteert dat om steden te begrijpen we ze niet zozeer moeten zien als plaatsen, maar veel meer als brandpunten van netwerken en stromen. [21] Van mensen, van bedrijven, van talent, van informatie, van sociale contacten, van culturen. Die netwerken hebben weliswaar plekken en fysieke infrastructuren nodig die het lokale onderling verbindt [22], en het lokale met het regionale en (inter)nationale [23], maar het zijn vooral sociale netwerken van bedrijven, ondernemers en mensen die bepalen hoe zij optimaal functioneren in steden. Door ver-

schuivingen in de economie is de aard van stedelijke voordelen voor bedrijven namelijk veranderd. [24]

Vroeger, in de industriële economie, moesten steden het hebben van bedrijfsexterne schaalvoordelen zoals een omvangrijke lokale vraag, de dichtheid aan informatie en de aanwezigheid van gespecialiseerde toeleveranciers, arbeidskrachten en diensten. Steden met zulke externe schaalvoordelen trokken mensen en bedrijven aan zodat ze steeds groter werden. [25] Mensen komen naar de stad vanwege hogere lonen en de beschikbaarheid van werk. Bedrijven hebben er een grotere thuismarkt en lagere transportkosten. Bedrijven hebben er ook hogere kosten (voor arbeid, grond en kapitaal) – die moeten worden gecompenseerd door een efficiëntere productie en dus een hogere productiviteit.

Tegenwoordig, in de huidige diensten- en kenniseconomie, bieden steden ook het voordeel van het beter kunnen combineren van veel contactmogelijkheden. Dienstverlening en kennisontwikkeling zijn mensenwerk en dus gaat het de dienstverlener en kenniswerker niet alleen om de prijs maar ook om de kwaliteit van arbeid. De aanwezigheid van creatieve mensen wordt daarvoor steeds belangrijker. En deze werknemers worden op hun beurt weer aangetrokken door hoogwaardige voorzieningen en goede woon- en leefmilieus [26]. De wederzijdse relatie tussen woon- en werkmilieus wordt daarmee steeds complexer in steden.

In navolging van de bekende politicoloog Benjamin Barber is er recent ook een opleving waar te nemen bij bestuurlijk stedelijk Nederland, die uitgaat van meer directe sturing. [27] Toch is het nog maar de vraag of meer (be)sturing (alleen) goed genoeg is om het onbenutte potentieel van stedelijke agglomeratievoordelen te herkennen en te verzilveren. In steden wordt het zelforganiserende vermogen van mensen (actief burgerschap en maatschappelijk initiatief) en bedrijven (maatschappelijk ondernemerschap) ook steeds belangrijker [28], terwijl wet- en regelgeving en topdown ontwikkeling van toegankelijke woon- en werklocaties, clusters en voorzieningen alleen niet genoeg zijn voor de optimale ontwikkeling van innovatie, kennis, matching van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en gerichte dienstverlening [29]. De drie-eenheid economische vitaliteit, kwaliteit van de leefomgeving en actief burgerschap vormt de ruggengraat van de momenteel ontwikkelde Agenda Stad door het Ministerie van Binnenlandse Zaken in samenwerking met Platform31. Om het onbenutte potentieel voor stedelijk-economische excellentie naar boven te halen en om stedelijke economische dynamiek te creëren met minder middelen, is echter een netwerkperspectief nodig dat enerzijds de voordelen van productie en consumptie in steden omvat, en anderzijds de vinger weet te leggen op de totstandkoming van creativiteit en innovatie in steden.

Onbenut potentieel en woonwerk dynamiek in de consumptie- en productiestad

In de dynamische wereld van de diensten- en kenniseconomie lijkt het onbenutte potentieel van de Nederlandse economie zich dus te concentreren in de steden, met sociale netwerken en hoogwaardige voorzieningen als dragers. De moderne consument wil (be)leven. Producten in de traditionele zin bestaan volgens sommigen eigenlijk niet meer: het gaat om ervaringen en belevingen. Deze vraagsturing heeft ook gevolgen voor de productiekant, waar fysieke productie meer en meer is vervangen door diensten. Het is juist bij deze dienstverlening en de producten van meer symbolische waarde, waar de traditionele kracht van steden (opnieuw) opgeld doet: massa, diversiteit en nabijheid komen goed van pas. [30] De consumptiestad is daarmee volgens menigeen geboren. Maar een aantrekkelijke stad of stedelijke regio herbergt vooral ook veel aantrekkelijke banen, in sectoren waarin kenniswerkers gedijen. Het ontbreken van een perspectief op meer van die banen door een ongunstige economische structuur maakt dat veel steden niet of veel minder snel meegaan in de stedelijke upgrading. [31] De vraag 'volgt wonen werken, of werken wonen' lijkt daarmee te snel in het nadeel van het eerste te worden beantwoord, met verstrekkende beleidsconsequenties, zoals investeringen in hoogwaardige woningen en voorzieningen waar een verbeterde economische structuur wellicht een grotere vereiste is. Woonwerk dynamiek zit zoals gezegd steeds complexer in elkaar – en er zijn daarmee meer relevante beleidsinstrumenten die tegelijkertijd in stedelijke economische dynamiek een rol spelen.

'Werken volgt wonen' gebeurt in steden die een gunstige bereikbaarheid van banen kennen en een instelling voor hoger onderwijs in huis hebben. Leiden, Utrecht en Nijmegen voldoen aan dit beeld. [32] In Groningen en Maastricht treedt dit veel minder op, want die kampen met een geringere bereikbaarheid van (vooral kennisintensieve) banen. Leiden, Utrecht en Nijmegen zijn typisch steden waar de goed opgeleide, creatieve beroepsbevolking de motor is van de stedelijke economie. Investeringen in hoogwaardige woonruimte, aantrekkelijke voorzieningen en science parks zijn hier van strategisch belang. 'Wonen volgt werken' geldt voor steden met moderne en innovatieve industrie, zoals in Eindhoven. De hoogopgeleide kenniswerkers komen van over de gehele wereld om in Brainport Eindhoven in de gespecialiseerde bedrijvigheid en onderzoek te werken. Alleen al door de omvang van hightech bedrijvigheid in de regio doen zich goede carrière mogelijkheden voor. Ook Eindhoven heeft behoefte aan investeringen in een hoogwaardig woonaanbod (in woningen en woonmilieus), maar ook aan investeringen in voorzieningen voor publieke en private R&D, matching op de arbeidsmarkt en samenwerking tussen bedrijfsleven en kennisinstellingen. [33] Veel economische dynamiek in steden wordt verder gevoed door de aanwezigheid en groei van andere bedrijven: in de eigen of gerelateerde sectoren, via toeleveranciers- en uitbestedingrelaties, en via kennisrelaties tussen bedrijven onderling: door leer- en agglomeratie- effecten in

clusters van topsectoren. Werk volgt daarbij vooral werk: in locaties als de Rotterdamse haven en de Amsterdamse Zuidas bijvoorbeeld meer dan wonen en werken aan elkaar gerelateerd zijn. Een hoogwaardig woningaanbod is in Rotterdam weliswaar een noodzakelijke voorwaarde voor toekomstige economische ontwikkeling, maar belangrijker is de industriële structuur van de topsectoren logistiek, het haven-industrieel complex en chemie. Steden als Rotterdam moeten het hebben van clustering en cross-overs tussen verwante sectoren en de hieruit voortkomende vliegwieleffecten [34]. 'Wonen volgt wonen' tenslotte vindt plaats in de voormalige groeikernen en voor lager opgeleiden op wijkniveau in grotere steden. [35] Daarnaast komen combinaties van de vier types woonwerk dynamiek voor, zoals in Amsterdam. Het punt is dat de variatie aan oorzaak-gevolg relaties er toe leidt dat een hoogwaardig woonbeleid niet altijd het belangrijkste is voor economische dynamiek, en vice versa. De productiestad heeft minimaal een vergelijkbaar potentieel voor het aanboren van onbenut potentieel in Nederlandse steden als de consumptiestad.

Onbenut potentieel in economische cross-overs, diversificatie en vernieuwing

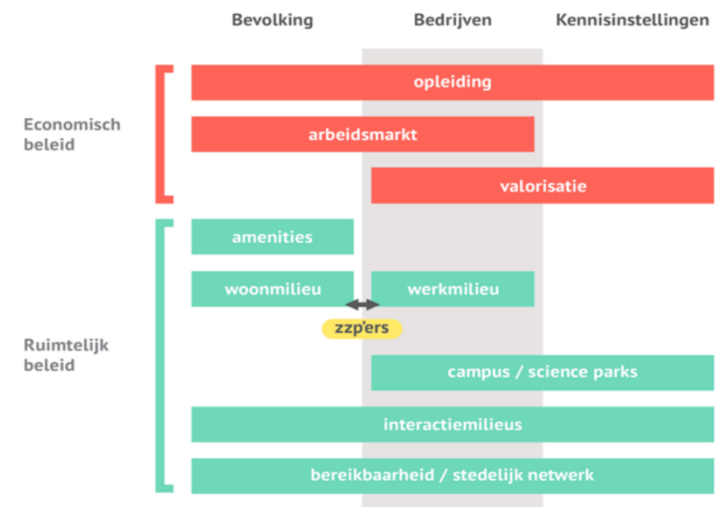
Regionale en gemeentelijke investeringen in consumptiestad, productiestad en kennisstad zijn overwegend nog steeds en traditioneel vooral fysiek van aard, waarbij de maakbare omgeving centraal staat. Maar die investeringen in infrastructuur, vastgoed, woon- en werkmilieus en voorzieningen dragen weliswaar bij aan stedelijke economische dynamiek, maar zorgen niet direct voor de benodigde hoogwaardige werkgelegenheid en innovatie in steden. Als stedelijke hoogwaardige werkgelegenheid troef is voor de Nederlandse economie in de 21ste eeuw – hoe valt dat dan te rijmen met een kleine metropolitane massa en weinig geld voor verdichting en uitbreiding?

De oplossing ligt wellicht veel meer in het vernieuwingsvermogen van het bedrijfsleven in steden, uitgaande van de 'werk volgt werk' argumentatie. De economische specialisaties van onze steden brengen met zich mee dat er veel hoog opgeleide werknemers samenkomen. Vanuit die bestaande sterktes – zoals hightech systems en materialen in Eindhoven, chemie in Rotterdam en Arnhem, life-science en health in Leiden, Utrecht en Twente, agro-food in Wageningen, en de zakelijke dienstverlening in Amsterdam en Utrecht – is het zaak om de lokale economie verder te laten diversifiëren. Welke cross-overs met andere sectoren zijn mogelijk – sectoren die nu nog klein zijn in de regio maar eenzelfde kennisbasis hebben als de bestaande sterke sectoren? Kennis die vooral zit opgesloten in de werknemers en onderzoekers bij bedrijven en kennisinstellingen, maar wel mobiel is. [36] Vernieuwing en innovatie ontstaan vaak op het kruisvlak van gerelateerde, maar net afwijkende technologie, expertise en toepassing. De mobiliteit van werknemers met geavanceerde techno-

logische kunde en vaardigheden is dan bijvoorbeeld een goede manier om de mate waarin sectoren van elkaar (kunnen) leren, te onderzoeken. [37] Het midden en kleinbedrijf (MKB) kan veel ondernemingskansen oppakken, maar ook spin-offs en samenwerkingsverbanden zijn belangrijk.

De hoogwaardige arbeidsmarkt met de daaraan verbonden werkgelegenheid, is daarmee de belangrijkste bron voor het toekomstige verdienvermogen en het welzijn van onze stedelijke samenleving. De door lokale bestuurders overwegend gebruikte beleidsinstrumenten van het bieden van ruimte, vastgoed, woningen, voorzieningen en infrastructuur zijn noodzakelijke voorwaarden voor stedelijke ontwikkeling, maar is niet voldoende. Veel crucialer zijn een (hoogwaardige) arbeidsmarkt, valorisatie tussen kennisinstellingen en bedrijven, en het aanbod van opleidingen, dat lokaal aansluit bij de vraag. Het creëren van een dergelijk innovatie en leersysteem is geen eenvoudige opgave. Een hoogwaardiger arbeidsmarkt heeft Rotterdam bijvoorbeeld niet 1-2-3 gecreëerd. Bedrijven die samen met universiteiten patenten aanvragen kennen we uit Twente en Eindhoven – maar hoe is dat in Utrecht en Amsterdam (meer) te realiseren? Lokale beleidsmakers hebben hier beduidend minder kaas van gegeten – de sturing zit vooral bij bedrijven en kennisinstellingen en hun (inter)nationale netwerken zelf. Wat moet (en kan?) van lokale bestuurders verwacht worden?

Vooropgesteld moet worden dat lokale beleidsinstrumenten gericht op de fysieke ruimte niet gedegradeerd zijn tot inferieure instrumenten – ze zijn zoals gezegd



Figuur 1: Stedelijke Beleidsinstrumenten

belangrijk en noodzakelijk, en het ontbreken ervan kan bijzonder schadelijk zijn voor de lokale ontwikkelingskansen (Figuur 1). Mits de arbeidsmarktsituatie en ontwikkeling past in een competitieve en innovatieve sector- en bedrijfsstructuur. En ook daar kan lokaal beleid aan werken. Er gaan al langer stemmen op dat regionale overheden actief (meer) kunnen bijdragen aan valorisatie, samenwerking tussen bedrijven en kennisinstellingen, en hoogwaardig arbeidsmarktbeleid – bijvoorbeeld door investeringen in private en publieke kennis in midden- en kleinbedrijf en in strategische projecten van grote bedrijven [38] of als kennismakelaar tussen partijen. [39]

Best practices hierin zijn voorhanden in het Food Valley [40] programma van Wageningen en in Brainport Eindhoven: met ondersteuning van bedrijven (ondernemerschap, innovatievouchers, venture capital, proeftuinen, techniekpact, portal functie), het faciliteren van campussen, het 'branden' van de cluster, en het stimuleren en hoeden van het lokale debat. 'Best practices' zijn daarbij niet per definitie 'unique practices'.



Erfgoed is belangrijk voor krachtige steden

Jan Rouwendal

Steden bloeien, maar dat gebeurt niet automatisch. En voortzetting van die bloei is niet vanzelfsprekend. Daarom staat in deze bijdrage de vraag centraal hoe we onze Nederlandse steden productief en aantrekkelijk kunnen houden en wat daarbij het belang is van erfgoed.

De rol van voorzieningen en erfgoed

In de jaren 1980 publiceerde de Amerikaanse econoom Jennifer Roback [41] een model waarin werd uitgegaan van een situatie waarin mensen en bedrijven vrij kunnen bewegen tussen verschillende steden. Bedrijven willen niet op plaatsen zitten waar de loonkosten hoog zijn en de grond duur is, tenzij daar iets tegenover staat. Agglomeratievoordelen zijn hier een belangrijke kandidaat. Werkers willen juist wel naar steden met hoge lonen, maar ze houden evenmin van hoge prijzen voor grond, en dus voor huizen. Maar die werkers willen niet alleen geld verdienen, ze willen het ook op een prettige manier uitgeven. En daarbij helpen stedelijke voorzieningen. Als het aangenaam is om in een stad te verblijven, omdat het klimaat gunstig is of er een gezellig centrum is met hoogwaardige culturele voorzieningen, dan helpt dat om werkers naar die stad te lokken, of ze vast te houden, ook als de lonen misschien elders wat hoger liggen. Met andere woorden: stedelijke voorzieningen helpen mee om een stad sterk te maken, zowel voor bedrijven als huishoudens.

De afgelopen tijd is de aandacht van economen voor de stad als centrum van consumptie sterk toegenomen. Agglomeratievoordelen zijn er niet alleen in de productie, maar ook in de consumptie. De hoge dichtheid van mensen in steden zorgt er voor dat daar allerlei voorzieningen kunnen bestaan die elders niet overleven. Gespecialiseerde winkels, restaurants, theaters, musea en concertgebouwen, ze hebben alle baat bij een grote concentratie mensen in hun directe omgeving. En ook al komen de meeste stadsbewoners er niet dagelijks, het geeft iets extra's aan het wonen in de stad en biedt enige compensatie voor de dure huizen, het drukke verkeer en andere nadelen van de stad. Ze geven bovendien een specifiek stedelijk tintje aan het bestaan, dat doorgaans goed aansluit bij het eigene van de historische binnenstad, waar veel van die voorzieningen te vinden zijn. Cultureel erfgoed, vooral vastgoed, is vaak aantrekkelijk voor bedrijven, horeca en winkels, maar ook voor kantoren en dienstverlening. Erfgoed en voorzieningen dragen samen bij aan de

identiteit van een stad, en daarmee aan de binding van de inwoners aan die stad.

De waarde van erfgoed

Als deze redenering hout snijdt, verwacht je dat zo'n oude binnenstad flink bijdraagt aan de aantrekkelijkheid van de omgeving. Economisch onderzoek heeft dat ook bevestigd. Het blijkt dat woonhuizen met een monument status een aanzienlijk hogere prijs hebben dan vergelijkbare woningen die dat aspect missen. Bovendien blijken ook woningen in de directe omgeving meer waard te zijn, vooral als er meerdere monumenten in de nabijheid zijn. Dat is met name het geval in oude binnensteden, die vaak de status van beschermd stadsgezicht hebben. [42]

Gemeenten met een dergelijk beschermd stadsgezicht blijken aantrekkelijker te zijn als woonlocatie. Het gemiddelde Nederlandse huishouden is bereid om circa € 5.000,- extra te betalen voor een woning die in een gemeente ligt met 1 km² beschermd stadsgezicht. En steden als Amsterdam en Den Haag bezitten veel meer dan dat. Simulaties suggereren dan ook dat de prijzen van woningen in veel Nederlandse steden aanmerkelijk lager zouden zijn zonder hun cultureel erfgoed. [43]

Die aantrekkelijkheid wordt niet alleen veroorzaakt door die gebouwen met cultuurhistorische waarde zelf, al zal dat zeker een rol spelen. Het gaat ook om het totale arrangement, dat, mits in goede staat verkerend, een aangename atmosfeer genereert die een aantrekkelijk decor vormt voor cafés, restaurants en gespecialiseerde winkeltjes. De aanwezigheid daarvan trekt mensen aan, en daardoor kan dit effect zichzelf nog versterken. Dat alles bij elkaar verklaart de aantrekkingskracht van cultureel erfgoed bij de keuze van een woonlocatie.

Maar niet alleen dat. Ook toeristen worden door het erfgoed aangetrokken. De aanwezigheid van een oude binnenstad maakt een gemeente aantrekkelijker als bestemming voor een dagtrip of een binnenlandse vakantie. [44] In die bezoeken komt de maatschappelijke waarde van cultureel erfgoed op nog andere wijze tot uiting. En door de bestedingen van de bezoekers kan het stedelijke voorzieningen-apparaat verder opbloeien. [45]

We kunnen dan ook concluderen dat de maatschappelijke waarde van cultureel erfgoed groot is. En dan hebben we het alleen nog gehad over de consumentenkant. Het model van Roback suggereert dat er ook een producentenkant aan dit verhaal zit. De stad die aantrekkelijk is voor de consument is het ook voor het bedrijf waar die consument werkt. Want de goede kwaliteit van de stedelijke voorzieningen vormt een aanvulling op het loon, dat de werker verliest als hij of zij in een andere stad gaat wonen of werken. Deze effecten zijn tot op heden echter minder uitgebreid onderzocht.



Kan het beleid hier iets mee?

De invloed van erfgoed op de aantrekkelijkheid van een stad is relatief gemakkelijk te onderzoeken omdat het om een – min of meer - gegeven grootheid gaat. Je kunt niet – of althans veel minder gemakkelijk dan bij andere voorzieningen zoals winkels, restaurants en muziekgebouwen – tegenwerpen dat oorzaak en gevolg andersom liggen. Maar dit heeft tegelijk iets onbevredigends, want als erfgoed een gegeven grootheid is, dan valt er ook niets meer aan te veranderen. Je hebt het, of je mist het.

In werkelijkheid ligt dat toch wat genuanceerder. Erfgoed kun je niet maken, maar je kunt het wel verwaarlozen of slopen. Dat gebeurde in het verleden dan ook op vrij grote schaal. Na het bombardement op Rotterdam is het oude stratenpatroon verdwenen en zijn de geheel of gedeeltelijk verwoeste panden niet gerestaureerd. Veel oude stadswijken hadden voor 1970 niet zo'n goede reputatie als woongebied. Nadat een sterke maatschappelijke reactie op gang was gekomen tegen de sloop van zoveel oude huizen en gebouwen en de vervanging door - wat door velen ervaren werd als - karakterloze nieuwbouw, werd meer aandacht besteed aan onderhoud, renovatie en herbestemming.

Deze verandering in beleid heeft veel opgeleverd. In de jaren 1980 werd nog geklaagd dat veel rijksmonumenten in belabberde staat verkeerden, maar recent heeft de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed kunnen vaststellen dat 90% van de voorraad er goed bij staat. Dat is mede te danken aan een omvangrijk subsidieprogramma dat betrekking had op restauratie en (achterstallig) onderhoud. Onderzoek naar de effecten van de restauraties laat zien dat die een duidelijk meetbaar effect hebben op de waarde van woningen in de directe omgeving. Ook al gaat het maar om enkele procenten, de totale waarde van deze uitstralingseffecten overtreft die van de investeringen gemakkelijk. Met andere woorden: investeren in erfgoed loont. [46] En dan kan hier bij aangetekend worden dat niet alle maatschappelijke baten van deze investeringen neerslaan in huizenprijzen.

Wel dient bedacht te worden dat het ook hier niet gaat om een automatisme: knap een leegstaande oude fabriek op en er komen overvloedige baten terug. Afzonderlijk onderzoek van een aantal grote projecten die alle de herbestemming van industrieel erfgoed betroffen, liet zien dat daarbij lang niet altijd meetbare uitstralingseffecten op de buurt optreden. Wel verdwenen in alle onderzochte gevallen de aanvankelijk bestaande negatieve uitstralingseffecten van verwaarloosde fabrieksgebouwen. Maar het succes van de herbestemming van de Amsterdamse Westergasfabriek lijkt eerder uitzonderlijk dan representatief. [47]

Andere aspecten

Erfgoed is belangrijk. Maar het is natuurlijk niet het enige dat de aantrekkelijkheid van een stad bepaalt. Een stad met veel erfgoed maar zonder banen, zal het niet redden. Een goed functionerende en gediversifieerde arbeidsmarkt is van het grootste belang. Voor bedrijven, maar ook voor werknemers. Vooral hoogopgeleide tweeverdieners, beide doorgaans sterk gespecialiseerd, hebben daar baat bij. En die groep is sterk gegroeid. [48] Kenniswerkers spelen een hoofdrol in de stedelijke economie en ze stellen doorgaans hoge eisen aan hun baan en leefomgeving.

In een globaliserende economie dient een stad ook aantrekkelijk te zijn voor buiten-

landse kenniswerkers die er voor kortere of langere tijd - misschien wel de rest van hun leven - kunnen blijven. Onderzoek laat zien dat buitenlandse kenniswerkers de voorzieningen (erfgoed, natuur, enzovoorts) in de Nederlandse steden op soortgelijke wijze waarderen als de geboren en getogen Nederlanders. [49]

Er is veel erfgoed in Nederland en er komen jaarlijkse nieuwe monumenten bij. De laatste jaren zijn er veel fabrieks- en bedrijfsgebouwen toegevoegd aan de gemeentelijke en landelijke monumentenlijsten. Strijp S, de Van Nellefabriek, de Westergasfabriek, de Cabellerofabriek, DRU Cultuurfabriek of Dobbelman: op vele plekken vormen deze monumenten waardevolle en gewaardeerde toevoegingen. Juist voor onze steden die groot zijn geworden in het industriële tijdperk biedt dat legio kansen. Het is nog niet zo lang geleden dat steden als Eindhoven, Hengelo of Tilburg bijna geen monumenten en historische waarde meer hadden. Nu biedt industrieel erfgoed tal van gewaardeerde kansen om de stad te maken tot die aangename plek om te wonen, werken en leven.



Bouwstenen voor de regionale arbeidsmarkt

Arjen Edzes, Ruud Dorenbos, Jouke van Dijk [a]

Arjen Edzes en Jouke van Dijk zijn respectievelijk als senior-onderzoeker en hoogleraar regionale arbeidsmarktanalyse verbonden aan de vakgroep Economische Geografie van de faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen. Ruud Dorenbos is als senior-projectleider verbonden aan Platform31

Op sociaaleconomisch terrein vond het afgelopen decennium een aantal ontwikkelingen plaats die vooral in het oog sprongen omdat ze zich razendsnel voltrokken. Zo maakten private en publieke instellingen zich in 2008 nog grote zorgen of men wel in staat zou zijn voldoende goed gekwalificeerd personeel aan zich te kunnen binden. Menig expert voorspelde toen dat de komende jaren een slag om talent plaats zou vinden, zeker gelet op de aanstaande ontgroening, vergrijzing en daling van de beroepsbevolking. Een jaar later werden zowel overheid als bedrijfsleven juist gedwongen van veel werknemers afscheid te nemen vanwege de economische crisis en omdat de daarmee gepaarde bezuinigingen dat noodzakelijk maakten.

De commissie Bakker, ingesteld om de arbeidsmarktconsequenties van de ontgroening en vergrijzing op de arbeidsmarkt te onderzoeken, ging in 2008 (vóór de crisis) nog uit van een uitbreidingsvraag van 600 duizend personen tot 2015 en een vervangingsvraag van in totaal 2,6 miljoen banen. [50] Vooral in de zorg en in het onderwijs zouden grote knelpunten ontstaan. Als gevolg van de financiële crisis nam vanaf 2009 de werkloosheid echter toe, eerst langzaam (zeker in vergelijking met andere EU-landen), later juist opvallend snel. [51] De werkloosheid is in de afgelopen jaren toegenomen van 3,8 procent in 2008 tot 9 procent in het eerste kwartaal van 2014. Voor 2015 zijn de vooruitzichten nauwelijks gunstiger. De groepen die er het meeste van te lijden hebben gehad zijn de jongeren en de ouderen. Aan het begin van 2014 werden 438 duizend WW-uitkeringen verstrekt, het hoogste aantal ooit. Daarnaast ontvangen ruim 400 duizend personen een bijstandsuitkering. Hoewel de economie momenteel een broos herstel laat zien van de crisis die aan het begin van 2008 begon, van 0,75 procent groei in 2014 en 1,25 procent in 2015, vertaalt dit zich vooralsnog niet in substantiële werkgelegenheids groei. [52] In 2014 is er per saldo nog sprake van een werkgelegenheidsafname van 60 duizend banen tegenover een lichte groei van 20 duizend banen in 2015. [53] En het is maar de vraag of door de crisis verdwenen banen snel terugkomen vanwege de snelle ontwikkelingen in de informatie- en communicatietechnologie. [54] Vooral banen op MBO-niveau 2 en 3 dreigen door automatisering te verdwijnen en het is niet duide-

lijk welke functies daarvoor in de plaats terug komen. De verwachting is wel dat voor de nieuwe functies een opleiding op HBO-niveau noodzakelijk zal zijn. MBO'ers dreigen daarom tussen wal en schip te vallen.

Gelet op deze en andere veranderingen staan lokale en regionale bestuurders en beleidsmedewerkers de komende jaren voor enorme uitdagingen. Het aantal bijstandsgerechtigden neemt niet alleen sterk toe, ook zal met de invoering van de Participatiewet vanaf 1 januari 2015 de groep bijstandsccliënten meer divers worden. Er kunnen immers dan ook nieuwe (jong) arbeidsbeperkten met arbeidsvermogen in de bijstand terechtkomen. [55] Aan de gemeenten is het de taak om, met minder financiële middelen, de groeiende groep bijstandsccliënten naar regulier werk toe te leiden. Doen ze dit onvoldoende effectief dan zullen de financiële consequenties groot zijn. Omdat de bezuinigingen op de WSW trapsgewijs de komende jaren worden doorgevoerd, zullen deze risico's niet tot één jaar beperkt blijven en qua impact in ernst kunnen toenemen wanneer niet fors en structureel wordt ingegrepen. Niet voor niets vragen bestuurders en beleidsmakers zich af hoe werkgelegenheid kan worden behouden of gecreëerd.

Tegelijk worden gemeenten steeds meer bewust van de noodzaak dat voor een vitale stad met een sterke economie een goed opgeleide beroepsbevolking van essentieel belang is. [56] Doordat de omvang van de beroepsbevolking op termijn zal afnemen wordt het belang van een goed opgeleide beroepsbevolking – en daarmee van kwalitatief goed onderwijs – groter. Daarnaast staan ontwikkelingen op de arbeidsmarkt niet stil en verandert de werkgelegenheids- en beroepenstructuur in een rap tempo. De opgave voor de steden is dan ook evident. Van zaken als onbenut talent, hoge studie-uitval, al dan niet verkeerde studiekeuzes, de mismatch tussen het onderwijs en de beroepspraktijk en dergelijke ondervinden de steden allerlei negatieve gevolgen. Voor bestuurders is het vooral een grote zorg dat een omvangrijke groep bewoners de aansluiting lijkt te verliezen in de transformerende economie in hun steden, waarbij van industrie naar hoogwaardige diensten wordt overgegaan. Er is daarom een breed gevoelde behoefte om opnieuw na te denken over de stedelijke betrokkenheid bij de kwaliteit van het onderwijs in de stad. [57]

Het is duidelijk dat gemeentebesturen zitten ingeklemd tussen urgente, korte termijn beleidsopgaven met grote financiële risico's rond de invoering van de Participatiewet en lange termijn vooruitzichten en beleidsstrategieën rond de stedelijke economie. Strikt genomen hangt het af met welke gemeentelijke afdeling wordt gesproken (economie, sociale zaken of onderwijs) of het korte of lange termijn vraagstuk voorrang heeft. Gezien het beslag dat de financiële budgetten voor participatie, economie en onderwijs op de gemeentebegroting legt, is het begrijpelijk dat het korte termijn vraagstuk voorrang heeft. Maar voor structurele oplossingen zal verder moeten worden gekeken dan vandaag de dag. Inspelen op de regionale arbeidsmarkt vergt dat effectieve verbindingen worden gelegd tussen de sociale, de

economische en de onderwijsagenda in een bovenlokale aanpak. De cruciale vraag daarbij is hoe we ervoor kunnen zorgen dat de komende jaren meer mensen naar vermogen kunnen meedoen op de arbeidsmarkt en zich daar duurzaam kunnen handhaven.

Twee gezichten

Steden hebben twee gezichten, zo constateerde de Commissie Derksen (2013) onlangs. Steden zijn enerzijds de motoren voor economische groei en innovatie, maar gaan anderzijds gebukt onder nieuwe armoede en gebrek aan kansen voor hen die niet meekomen. Als de stedelijke agenda al een doel centraal zou moeten stellen dan zou het de sociaaleconomische vitaliteit moeten zijn. Sectorale en solistische oplossingen werken niet meer, het moet juist gaan om de verbinding tussen bijvoorbeeld economie en sociaal. En in stedelijke regio's is een gezamenlijke aanpak van 'stad en ommeland' vereist. [58]

De twee gezichten zijn ook van toepassing op de regionale arbeidsmarkt. Enerzijds is er het investerings- en kennisperspectief: van kansrijke hoog opgeleiden die als motor worden gezien voor kennis en innovatie, de dynamiek op de woningmarkt en die zorg dragen voor koopkracht en allerhande spillovers die de stedelijke economie ten goede komen. [59] Steden beconcurreren elkaar (inter-)nationaal om de werving van deze kennismigranten en high potentials in een geglobaliseerde arbeidsmarkt. [60] Het investeringsperspectief uit zich ook in de investeringen in de kenniseconomie en in topsectoren, van scienceparks tot incubators, geregisseerd door economic boards en netwerken van grote bedrijven. Dit perspectief spreekt niet van werkloosheidsbeleid, maar van een Human Capital agenda. Het is de productiviteitszijde van de arbeidsmarkt, die vooral de 'kansen en mogelijkheden' benadrukt, hoewel ook hoog opgeleiden het in de huidige banenschaarste niet makkelijk hebben en vaak gedwongen zijn banen te accepteren onder hun niveau. Toch is het dit investerings- en kennisperspectief dat aan de basis ligt van economische- en werkgelegenheidsgroei de komende jaren. [61]

Het tweede gezicht is het schadelast- en compensatieperspectief: van werklozen en arbeidsbeperkten die moeilijk aan het werk komen omdat eenvoudige arbeid simpelweg te duur is geworden voor de productiviteit die zij kunnen leveren. Of die uit de markt worden gedrukt door hoger geschoolden. [62] Het gaat hier vooral om lager opgeleiden, soms arbeidsmigrant, soms arbeidsgehandicapt, soms op leeftijd, die de werkloze onderkant van de arbeidsmarkt bevolken dan wel behoren tot de outsiders. Niet de kansen worden benadrukt, maar de armoede, zorg en schadelast die compensatie via sociale zekerheidswetgeving met zich mee brengt. Het is de groep waarvoor gemeenten sinds 2004 met de invoering van de WWB financieel verantwoordelijk zijn geworden en waarvan de doelgroep vanaf 2015 wordt ver-

ruimd met arbeidsgehandicapten met een beperkte productiviteit. Gezien het beslag dat de financiële budgetten en risico's voor participatie, economie en onderwijs op de gemeentebegroting leggen, is het begrijpelijk dat het schadelast- en compensatie perspectief voorrang heeft.

Beide gezichten kennen een eigen werkelijkheid die al sinds jaar en dag lastig met elkaar te verenigen zijn, of het nou in woord en daad is, in onderzoek en beleid of in politiek en bestuur. Vanzelfsprekend richt de economische agenda voor werkgelegenheid en economische groei op de lange termijn en de sociale agenda voor compensatie en re-integratie van afvallers, maar voor het overige ontbreken directe verbindingen tussen het versterken en het herstellen van verstoringen op de arbeidsmarkt. [63] Er zijn maar beperkte zijsprongen. Zo weten we ondertussen dat lager opgeleiden profiteren van de aanwezigheid van hoger opgeleiden. In de regio zorgen consumerende hoger opgeleiden voor werkgelegenheid, vaak in de dienstverlenende beroepen, waarvan lager opgeleiden profiteren. In bedrijven leren lager opgeleiden van hoger opgeleiden wat hun productiviteit ten goede komt. [64] Maar er is ook een negatieve kant, wanneer hoger opgeleiden de lager opgeleiden op de arbeidsmarkt verdringen, iets wat in een ruime arbeidsmarkt steeds meer voorkomt. [65] Hoewel de kennis langzaam verbindingen legt, leveren de inzichten nauwelijks directe beleidsinstrumenten op waar een gemeentelijke beleidsmaker van opspringt.

Kijkrichting

Om twee gezichten één kant op te laten kijken is richting en focus nodig. Laten we vaststellen dat de economische recessie een urgente werkloosheids crisis heeft veroorzaakt, maar tegelijkertijd het zicht wegneemt op de onderliggende permanente veranderingen op de regionale arbeidsmarkt. [66] Daar waar de recessie zorgt voor conjuncturele werkloosheid, hebben permanente en meer structurele veranderingen invloed op de arbeidsparticipatie en de scholingsbehoefte op de langere termijn. Deze meer structurele veranderingen worden gevoed door fundamentele veranderingen in onze maatschappij. De reacties van regio's op deze ontwikkelingen zal het verdienvermogen en de werkgelegenheidsontwikkeling bepalen. [67]

Een eerste vaststelling is dat demografische transitie voor vergrijzing, ontgroening en krimp van de beroepsbevolking zorg dragen. De impact is lastig te voorspellen, zoals het advies van de commissie Bakker laat zien, maar het is onvermijdelijk dat we meer moeten gaan produceren met minder mensen. Dit is in feite de lange termijn overweging om de arbeidsparticipatie te verhogen en het maximale te halen uit de beschikbare beroepsbevolking.

Een tweede vaststelling is dat de globalisering voor een toenemende internationale verwevenheid van economieën zorgdraagt: landen, regio's, steden en bedrijven

worden door de gefragmenteerde wijze van productie meer onderling afhankelijk en kwetsbaar voor invloeden van buitenaf. [68] Het economische toneel waarop regio's zich bewegen is internationaal. Verplaatsingen of sluitingen van bedrijven zijn in toenemende mate het resultaat van beslissingen in buitenlandse hoofdkantoren (Aldel in Delfzijl, Philip Morris in Bergen op Zoom). De vraag hoe regio's zich tegen schoksgewijze economische veranderingen moeten wapenen leidt tot de noodzaak om te investeren in weerbaarheid.

Een derde vaststelling is de noodzaak om te (blijven) innoveren en maximaal te profiteren van de aanwezige (kennis)infrastructuur, specialisaties in sectoren en aanwezige netwerken van bedrijven in regio's. Slim specialiseren wordt dat ook wel genoemd.

Voor de (regionale) arbeidsmarkt betekenen deze vaststellingen in de eerste plaats dat aanpassingsprocessen in de economie sneller gaan, wat noodzaakt tot flexibilisering van arbeidsrelaties en meer dynamiek op de arbeidsmarkt. Het aantal tijdelijke arbeidscontracten en zelfstandigen neemt al jaren toe en baangaranties voor het leven bestaan niet meer. De arbeidsmarkt is steeds meer een transitionele arbeidsmarkt waarin verandering en beweging gedurende de loopbaan aan belang toenemen in plaats van de eenmalige overstap van werkloosheid naar werk, zoals in het huidige re-integratiebeleid gebruikelijk is. In de tweede plaats verouderen de benodigde kennis en vaardigheden in rap tempo als gevolg van ICT-ontwikkelingen, globalisering en innovatie. Deze snelle en continue verandering van benodigde vaardigheden (skills) noodzaakt tot een leven lang leren maar ook tot een noodzaak voor andersoortige, de zogenaamde 21st century skills. [69] Deze verandering van werkgelegenheids- en beroepenstructuur leidt bijvoorbeeld tot het verdwijnen van MBO 2 en 3 banen (polarisatie) en verdringing op de arbeidsmarkt. [70]

Voor gemeenten is het belangrijkste wellicht nog wel dat de economische geografie verandert als gevolg van het economische belang van de stad voor de regio, de verandering van woon-werk relaties als gevolg van ICT, ruimtelijke uitsortering als gevolg van de trek naar de stad en demografische transitie die zich binnen de regio voltrekken. [71] Veel van deze processen voltrekken zich grotendeels buiten de invloedssfeer van individuele gemeenten, hoewel men wel met de consequenties wordt geconfronteerd. Dat regionale en lokale verschillen in werkloosheid en inactiviteit ontstaan en bestaan is aan het einde van de rit een revenu van verschillen in regionaal verdienvermogen, gebrekkige mobiliteit van mensen, van inefficiënte uitvoering en padafhankelijke praktijken uit het verleden.

Focus op de (stads)regio

Nu is het niet zo dat de uitdagingen voor lokale en regionale bestuurders en beleidsmakers er in het hele land ongeveer hetzelfde uitzien. Integendeel, indien naar

de klantenkring van gemeenten wordt gekeken, dat wil zeggen bijstandsgerechtigden, wsw-ers en (en een deel van) de wajongers, dan zijn de regionale en lokale verschillen juist groot. [72] De plattelandsgemeenten in de krimpregio's staan wellicht voor de grootste uitdagingen. Naast het feit dat er daar weinig banen zijn, kenmerken deze gemeenten zich ook vaak door een groot aantal mensen met een arbeidsbeperking die maar in geringe mate mobiel zijn. [73] Ook in sommige grote steden is het aantal mensen met een bijstandsuitkering of een arbeidsbeperking erg groot. Er zijn weliswaar meer banen maar daar komt deze groep nauwelijks voor in aanmerking, in dit geval omdat de concurrentie groter is. De verwachting is dan ook dat met de Participatiewet de plattelandsgemeenten alsmede enkele grote steden (bijvoorbeeld Arnhem, Enschede, Heerlen, Rotterdam) in de (financiële) problemen kunnen komen.

Regio's verschillen in de mate waarin ze gespecialiseerd zijn in bepaalde sectoren, de mate van economische diversificatie, de omvang en structuur van werkgelegenheid en werkloosheid en de mate waarin krimp en vergrijzing van de beroepsbevolking zich voordoen. [74] Als gevolg daarvan verschillen de kansen op werk aanmerkelijk tussen werkzoekenden en inactieven die in Oost-Groningen of Zuid-Oost Limburg wonen en zij die in de Randstad wonen. Omdat werkzoekenden – met name de lager opgeleiden – nou eenmaal niet zo footloose zijn dat ze over grote afstanden werk zoeken en zich verplaatsen, zijn deze regionale verschillen bestendig in tijd.

De geschiedenis leert dat de Nederlandse beleidsoriëntatie op regio's de afgelopen decennia is verschoven van een aanpak gericht op een rechtvaardige verdeling van kansen en uitgangsposities, naar de bijdrage van regio's en vooral sectoren aan de Nederlandse economie. [75] In termen van economische en werkgelegenheidsgroei zijn we vandaag de dag dan ook geneigd alle kaarten te zetten op de economische motor van de Randstad en een klein beetje de regio via de Brainport Eindhoven, vanwege het innovatiepotentieel en de agglomeratie-effecten die grootstedelijke regio's voor de nationale economie met zich meebrengen. Het is helder dat in de Randstadregio's qua niveau de meeste goederen en diensten worden geproduceerd. Daar staat echter tegenover dat de economische groei – en dan vooral de groei in arbeidsproductiviteit, een belangrijke bron voor welvaartsgroei – zich niet in de Randstad concentreert, maar in de ring erom heen. [76] De agglomeratie-effecten van de Randstad zijn juist minder dan men zou verwachten op basis van economische en productiviteitsgroei in vergelijkbare agglomeraties in het buitenland. [77] En daar is een belangrijke reden voor. Het bijzondere van Nederland – geografisch klein, grote bevolkingsdichtheid – is de versnipperde stedelijke structuur in vergelijking met de landen om ons heen. [78] In een recente beoordeling toonde de OECD (2014) aan dat deze polycentrische stedelijke structuur juist de kracht is van Nederland vanwege de relatieve bijdrage van alle regio's aan de economische groei van Nederland. Zij benadrukt het relatieve belang van de stad voor de regio in

plaats van het grootstedelijke belang van de Randstad voor de Nederlandse economie: 'Small and medium-sized cities play an equally important role for their respective provinces as do the larger cities in the Netherlands'. [79]

Deze polycentrische stedelijke structuur is ook voor de arbeidsmarkt van groot belang, vanwege de baandichtheid en potentie voor regionaal-economische en werkgelegenheids groei. Maar tegelijkertijd zorgen deze processen van urbanisatie en economische concentratie in de regio voor grote inter- en intra- regionale verschillen. Deze verklaren een deel van het krimp- en vergrijzingsvraagstuk in regio's vanwege ruimtelijke uitsortering: jongeren trekken op zoek naar economische perspectieven naar de regionale stad (niet allemaal naar het westen, zoals wel eens wordt gedacht) waarmee het aandeel ouderen en kwetsbaren in de perifere gebieden als vanzelf groter wordt. [80] Ze verklaren daarmee ook gemeentelijke verschillen in bijstands- en zorgafhankelijkheid vanwege gebrekkige mobiliteit (smogelijkheden) van de achterblijvers. Zo kunnen we de verschillen in Wajong verklaren aan de hand van een numeriek effect, een selectie- en samenstellingseffect en een gedragseffect. Het numerieke (noemer-) effect betreft de daling van de (beroeps)bevolking in bepaalde gebieden wat bij een gelijkblijvend aantal weinig mobiele Wajongers tot een hoger percentage leidt. Het selectie- en samenstellingseffect betreft de ruimtelijke migratie van kansrijken (jongere en goed opgeleide bevolking) naar economisch kansrijkere (vaak stedelijke) gebieden daarbij een laag opgeleide bevolking met een lage sociaaleconomische status en gezondheid achterlatend. Het gedragseffect betreft de vlucht in gunstige inkomensregelingen daar waar langdurige werkloosheid andere alternatieven onmogelijk maakt. [81] Een zelfde redenering geldt voor de WSW-dichtheid. De regio's Oost- Groningen en Zuid-Limburg staan van oudsher bekend om een bovenproportioneel hoog aantal WSW-ers. Ook hier geldt dat er een relatie is met werkloosheid, maar nauwelijks met de regionaal-economische groei. Daarvoor zijn de absolute aantallen en aandelen te constant in de tijd en historisch te zeer verweven met gebieden.

Tot slot is van belang dat dat migratie- en mobiliteitspatronen, zeker voor lager en middelbaar opgeleiden, binnen de regio plaatsvinden. Zelfs voor hoger opgeleiden geldt dat Universiteiten en Hogescholen opleiden voor de regionale arbeidsmarkt, behoudens studies als economie en bedrijfskunde waarvan de studenten richting de Randstad trekken om daar hun geluk te beproeven. [82] Hogescholen valoriseren hun kennis in hoofdzaak in de regio. [83] De arbeidsmarkt is per definitie voor het overgrote deel van de beroepsbevolking regionaal.

Er is kortom alle reden om beleidsmatig aandacht te hebben voor de potentie van de regio. Binnen de regio zijn de steden zowel de economische dragers als de belangrijkste motoren voor ruimtelijke uitsortingsprocessen die zorg dragen voor grote intraregionale verschillen als het gaat om bevolkingsontwikkeling, werkloosheid en inactiviteit. Ze veranderen de regionaal economische geografie in een rap

tempo. Zonder invloed op de regionale economie en de vele autonome processen op de arbeidsmarkt is voor lokale bestuurders en beleidsmakers participatiebeleid als het voeren van een gevecht met twee handen op de rug.

Tekortkomingen in regionaal beleid

Nu kent het regionaal arbeidsmarktbeleid een lange geschiedenis die institutioneel zijn voornaamste startpunt kende met de invoering van de regionale arbeidsvoorzieningsstructuur in 1991. Sindsdien hebben vele wijzigingen plaatsgevonden via de Wet Structuur Werk en Inkomen in 2001 en latere initiatieven om regionale afstemming en beleidsvorming van onderop te stimuleren en te bestendigen. De regierol is daarvoor dertien jaren geleden bij de gemeenten belegd. De gedachte is dat gemeenten zo de verbinding kunnen maken tussen het arbeidsmarktbeleid en aanpalende terreinen als economie, onderwijs, welzijn en zorg. In een retrospectieve evaluatiestudie is de Inspectie voor Werk en Inkomen buitengewoon kritisch over de gerealiseerde resultaten. [84] De Inspectie (2013: 11) constateert dat er 'weinig samenhangend wordt gewerkt' en 'in twintig jaar maar beperkte vooruitgang is geboekt in het tot stand brengen van regionaal arbeidsmarktbeleid'. De belangrijkste belemmeringen zijn talrijk, maar te verdelen in drie thema's.

Er ontbreken verbindingen tussen het versterken en het herstellen van verstoringen op de arbeidsmarkt. Vooral de samenhang tussen sociale zaken, economie en arbeidsmarkt ontbreekt, wat onder meer wordt veroorzaakt door gescheiden aansturing van departementen en verantwoordelijkheidsverdelingen over verschillende bestuurslagen (gemeenten: Participatiewet, sociale zaken en zorg; provincies: economie).

De regionale structuur waarbinnen de samenwerking op de arbeidsmarkt tot stand moet worden gebracht komt niet verder dan het overlegkarakter onder meer vanwege een tekort aan beslissingsbevoegdheden en budget. De financieringssystematiek van de WWB bevordert daarbij lokale beleidsvrijheid, maar belemmert daarvoor regionale samenwerking doordat beleidsautonomie niet wordt afgestaan.

De verschillen in belangen en rol tussen de keten van Werk & Inkomen enerzijds en de marktpartijen (werkgevers en onderwijsinstellingen) anderzijds voorkomt een goede aansluiting tussen vraag naar en aanbod van arbeid. Werkgevers willen snel en geschikt personeel, gemeenten bieden daarentegen minder redzamen aan, terwijl de financieringssystematiek bij onderwijsinstellingen, vooral in het beroeps- onderwijs, te veel aanbod- en te weinig vraaggericht is.

Deze tekortkomingen zijn ook de OECD (2014) niet ontgaan. Zij constateerde een ongebalanceerde administratieve structuur in Nederland, met veel autonomie bij

gemeenten en weinig bij provincies, en wees op de afwezigheid van een effectief regionaal beleid dat rekening houdt met de rol van de stad, het stimuleren van interne (intraregionale) mobiliteit, het stroomlijnen van bestuurlijke structuren en de complementariteiten tussen stedelijke en plattelandsgebieden.

De slotsom is dat binnen regio's geen synergie plaatsvindt in de belangrijkste arbeidsmarktversterkende agenda's van economie, onderwijs en sociale zaken en dat de belangrijkste oorzaak is gelegen in verschillen in doelstellingen, in (financiële) belangen en tekortschietende bestuurlijke regie. Centrumgemeenten kunnen hier een belangrijke rol vervullen, mits belang en beleid hand in hand gaan en gericht zijn op effectieve verbindingen tussen de verschillende beleidsdomeinen.

Opgaven voor regionaal bestuur: inclusiviteit, weerbaarheid en institutionele hervorming

De vraag is dan hoe dan wel? Op welke wijze kan binnen regio's synergie in beleids-thema's plaatsvinden op een zodanige manier dat de korte- en lange termijn elkaar versterken in plaats van tegenwerken en het verdienvermogen van de regio als geheel wordt versterkt in het licht van de hiervoor geschetste fundamentele veranderingen in de economische geografie. Wij zouden deze regionale arbeidsmarkt-agenda in drie thema's opsplitsen: inclusiviteit, weerbaarheid en institutionele hervorming, en voor ieder van de thema's korte en lange termijn opgaven identificeren (zie tabel 1).

Onder inclusiviteit verstaan we de opgave om outsiders (werklozen, inactieven) op de arbeidsmarkt te kunnen laten participeren op de arbeidsmarkt. Voor de korte termijn gaat het om het huidige re-integratiebeleid, matchingsprocessen op de arbeidsmarkt, voorkomen voortijdig schooluitval enz. Het verhogen van de kwaliteit en effectiviteit van deze maatregelen moet bovenaan staan. Daarbij moeten we ons realiseren dat effecten van maatregelen zich wel eens op langere termijn kunnen voordoen dan gedacht en gewenst wat ook pleit voor een langere tijdshorizon bij de inzet van maatregelen. [85]

Voor de korte termijn is het tekort aan werkgelegenheid en de werkloosheid het grootste probleem wat tezamen met de lokale financiële incentives eerder tot een korte tijdshorizon, competitie en concurrentie tussen gemeenten leidt dan tot onderlinge solidariteit en regionale risicobeheersing. Het is te hopen dat de door het kabinet samen met de sociale partners afgegeven baangaranties, met de quotumregeling als stok achter de deur, enig soelaas brengen, hoewel tegelijk gewaakt moet worden voor verdringing van bestaand personeel. We hebben hiervoor aangegeven dat de verschillen in uitgangspositie van gemeenten zich voor een belangrijk deel voltrekken buiten de invloedssfeer van individuele gemeenten. Voor de langere

termijn zal inclusiviteit vooral in het teken staan van de aanpassing van de regionale werkgelegenheid op de kenmerken (opleiding, competenties) van de (werkloze) beroepsbevolking en aanpassing van taken en culturen in arbeidsorganisaties op de productiviteitsmogelijkheden van werkzoekenden (job carving). Wanneer de onderkant van de arbeidsmarkt geringe ontwikkelingsmogelijkheden heeft, dan zal bij het stimuleren van bedrijvigheid, de acquisitie van nieuwe bedrijven (reshoring) en begeleiding van personele vraagstukken in bestaande bedrijven rekening moeten worden gehouden met deze laagwaardige arbeidsmogelijkheden.

Onder weerbaarheid verstaan we het vermogen van individuen, maar ook werkgevers, industrieën en regio's, om zich aan te passen aan wisselende en schoksgewijze omstandigheden. Voor weerbaarheid en aanpassingsvermogen zijn de beschikbare handelingsstrategieën van groot belang. Eenvoudig gezegd: hoe meer handelingsmogelijkheden, hoe beter de weerbaarheid. Voor regio's geldt bijvoorbeeld dat economische diversificatie de mogelijkheid om te reageren op economische tegenwind vergroot. Niet teveel, want dat verkleint de efficiency van schaalvoordelen en innovatie voordelen die gepaard gaan met specialisatie. Gerelateerde variëteit dus. [86] Een hoofdkenmerk van deze gerelateerde variëteit is de gezamenlijke (regionale) kennisbasis. Dat bevordert kruisbestuiving van vaardigheden, kennis, ideeën en activiteiten, leidend tot innovatie. De EU vertaalt deze notie in een opgave voor regio's om slim te specialiseren in activiteiten die passen bij de regio en de mensen die er wonen en werken. [87] Deze 'slimme specialisatie' vertaalt zich in gerelateerde variëteit in combinatie met het in de regio aanwezige sociale kapitaal. Kort gezegd, regionale innovatie, verdienvermogen en weerbaarheid van regio's zijn gebaat bij intersectorale verbindingen ('relatedness') en een verbinding met de kennis en kunde van de regionale beroepsbevolking en het sociale kapitaal in de regio ('embeddedness') (McCann and Ortega-Argilés, 2013). [88] Uitgaan van de kracht van de regio en het benutten van de aanwezige potenties betekent onder meer uitgaan van de historische verworvenheden, de padafhankelijke sociaaleconomische infrastructuur en de fysieke en geografische ligging (havens, Schiphol, aardgas). [89] De economische structuur evolueert en wordt niet van de ene op de andere dag gecreëerd. Met het oog op de Europese subsidieregelingen bereiden Nederlandse regio's (in het bijzonder samenwerkende provincies) zich momenteel voor via een RIS3-agenda (Regional Innovation Strategy for Smart Specialisation) voor de periode tot 2020. Deze RIS3-agenda's hebben wel oog voor innovatie en het daarvoor benodigde 'human capital', maar richten zich echter nauwelijks concreet op de participatieopgaven waar gemeenten voor staan. [90]

Werkzoekenden en werknemers vergroten bijvoorbeeld hun weerbaarheid wanneer ze vaardigheden hebben die in meerdere beroepen of sectoren productief gemaakt worden. Dat vergroot immers hun mogelijkheden om bijvoorbeeld na een beëindiging van een tijdelijke arbeidsrelatie snel ergens anders aan het werk te kunnen. Langs de weg van arbeidsmobiliteit kunnen werknemers en werkzoekenden hun

weerbaarheid vergroten. Sectoren, bedrijven en werknemers zijn op deze manier 'skill-gerelateerd' wanneer ze werknemers met dezelfde soort vaardigheden nodig hebben. [91]

Beleidsinstrumenten gericht op een weerbare, veerkrachtige regionale arbeidsmarkt zijn geënt op het faciliteren van overgangen en transitie: mobiliteits- en omscholingsbeleid, een leven lang leren. Voorbeelden van sectoraal transitiebeleid zijn transitiefondsen, gevuld door een percentage van de loonsom, waarmee werk naar werk transities kunnen worden gefinancierd en werkzekerheid in plaats van baanzekerheid kan worden gegarandeerd. [92]

	Inclusiviteit	Weerbaarheid	Hervorming
Korte tijdshorizon (< twee jaar)	Matching en arbeidsbemiddeling Re-integratiebeleid Stages Handhaving Loonsubsidies Baangaranties Voorkomen VSV Regionaal gesubsidieerde arbeid	Sectoraal en ruimtelijk mobiliteitsbeleid (Om)scholingsbeleid	Informatie en onderzoek Herziening uitvoeringsstructuur W&I, WSW en dagbesteding
Lange tijdshorizon (> twee jaar)	Quotumregeling Job Carving Cultuurverandering arbeidsorganisaties	Leven lang leren Transitiebeleid	Functionele regio's Regionale fondsvorming Regionale cao-vorming Verantwoordelijkheidsverdeling beroepsonderwijs

Tabel 1: Agendapunten regionaal arbeidsmarktbeleid

Tot slot is er institutionele hervorming nodig. Het gaat te ver om te zeggen dat de decentralisering van de Participatiewet te ver is doorgeschoten, maar de gemeente is wel een bestuurslaag die hoegenaamd geen invloed uitoefent op de processen op de arbeidsmarkt. De gemeente kan nog wel veel winst halen uit een effectieve en efficiënte uitvoeringsstructuur rond W&I, de WSW en de uit de AWBZ-overkomende dagbesteding. Voor een groep inactieven is de afstand naar de arbeidsmarkt niet overbrugbaar en is sociale participatie belangrijker dan re-integratie. [93] De sociale wijkteams bieden hiervoor lokaal maatwerk. [94] Maar met de decentralisering komt een systeemzwakte bloot, te weten het onvermogen van lokale bestuurders en gemeenteraden om gebiedsoverstijgend te investeren in een inclusieve en weerbare regionale arbeidsmarkt. Het is niet de eerste

keer dat op dit gemeentelijk onvermogen wordt gewezen. [95] Juist nu de financiële belangen op lokaal niveau zo groot zijn geworden en sommige gemeenten als ze niet oppassen bezwijken onder de financiële last van de sociale zorg, kan het niet zo blijven dat er voor wat betreft regionale arbeidsmarkten wordt volstaan met vrijblijvende samenwerking.

Een kernopdracht wordt om de vrijblijvendheid uit de regionale samenwerking te halen en bindende, gebiedsoverstijgende afspraken te maken. Alleen langs deze weg kunnen zinvolle verbindingen worden gemaakt tussen arbeidsmarktbeleid en regionale investeringsagenda's in de economie waaronder de RIS3-agenda's, agenda's gericht op krimpregio's, regionale investeringsfondsen in het MBO en stedelijke innovatieprogramma's. Daar zijn verschillende manieren voor zoals het stimuleren van regionale fondsvorming door bijvoorbeeld afdracht van een percentage van het gemeente- of participatiebudget aan gebiedsoverstijgende investeringen in mobiliteit, scholing, gesubsidieerde arbeid, baangarantie/ quotumafspraken en afbouw/herstructurering van de WSW-infrastructuur.

Naast de afdracht van middelen kan ook worden gedacht aan meer vrijheid om een eigen regionaal belastingregime in te richten. De OECD geeft aan dat vergeleken met andere landen, lagere overheden in Nederland nauwelijks fiscale autonomie en eigen belastinginkomsten hebben. [96] Nog een stap verder is na te denken over regionale cao-vorming waarin sociale partners samen met de regionale en lokale bestuurders en onderwijsorganisaties afspraken maken over loonvorming, uitkeringshoogtes, kwaliteit en inzet (beroeps)onderwijs, werkgaranties bij baanmobiliteit en de inzet van werklozen bij het werken met behoud van uitkering. Inclusiviteit, weerbaarheid en hervorming zijn bij uitstek een verantwoordelijkheid van de regio voor het lange termijn regionale verdienvermogen en de lange termijn perspectieven van huidige en toekomstige generaties.

Gemeentelijk arbeidsmarktbeleid: in de beperking toont zich de meester

Marco Wilke, Ruud Dorenbos



Gemeenten krijgen met de introductie van de Participatiewet een nog grotere verantwoordelijkheid over de uitkeringsafhankelijkheid van burgers. Omdat sinds 1 januari 2015 instroom in de Wajong [97] en de SW niet meer mogelijk is, dienen burgers die niet over een andere inkomstenbron beschikken (arbeid, vermogen, of een uitkering op basis van een werknemers/volksverzekering) zich tot gemeenten te wenden. Een ontwikkeling die gegrondvest is in de hypothese dat gemeenten beter in staat zijn dan landelijke uitvoeringsinstanties om uitkeringsafhankelijkheid binnen de perken te houden. Die hypothese wordt geschaagd door het uitgangspunt dat gemeenten financieel geprikkeld worden door de rijksoverheid om het uitkeringsvolume te minimaliseren. Voor landelijke uitvoeringsorganisaties zoals het UWV ontbreekt een dergelijke prikkel.

In dit artikel wordt genoemde hypothese niet onder de loep genomen. Wel wordt de vraag beschouwd hoe het gemeentelijk arbeidsmarktbeleid het meest effectief kan zijn gelet op de per 1 januari 2015 ingevoerde Participatiewet. Die beschouwing wordt vooral met een praktijkbril op gegeven, maar ook wordt verwezen naar een aantal wetenschappelijke bronnen. In dit artikel wordt arbeidsmarktbeleid gedefini-

eerd als een overheidsinterventie met als oogmerk het uitkeringsvolume te beïnvloeden/verkleinen. Dat is een wat zakelijke definiëring. Arbeidsmarktbeleid beoogt vooral mensen aan het werk te helpen en hen te behoeden voor een structureel laag inkomen.

De meeste politieke stromingen verwachten veel van de Participatiewet: bij de debatten viel op dat er vrijwel kamerbrede steun is voor het principe van decentralisatie van bevoegdheden op dit terrein naar gemeenten. [98] Over het algemeen is het enthousiasme in wetenschappelijk kring minder groot. Hoewel 're-integratiebeleid' niet hetzelfde is als 'arbeidsmarktbeleid', zijn juist (gemeentelijke) re-integratie- inspanningen door vele onderzoekers als in- en zelfs contraproductief bestempeld. Beleidsmakers zien werkloosheid vaak als een aanbodprobleem, wat er op neerkomt dat men van mening is dat de werkloze niet de benodigde kwalificatie heeft of niet op de juiste wijze naar een baan zoekt. Werkloosheid is echter, zeker in deze tijd, vaak een vraagprobleem, m.a.w. er zijn eenvoudigweg te weinig banen beschikbaar.

Het uitkeringsbestand

Bij de bespreking over de effectiviteit van het gemeentelijk arbeidsmarktbeleid delen we het (potentieel) uitkeringsbestand in drie groepen. Vanzelfsprekend is dit een conceptuele simplificatie. Geheel in lijn met de filosofie achter de Participatiewet gebruiken we de (potentiële) productiviteit/loonwaarde van de uitkeringsgerechtigde als onderscheidend criterium. De drie groepen zijn:

- Uitkeringsgerechtigden voor wie de minimumloongrens in principe geen barrière is om een betaalde functie te vinden. Met andere woorden, werkgevers zijn bereid om deze mensen te selecteren voor een vacature – mits er natuurlijk een match is op basis van opleiding, competenties en motivatie. Bedrijfseconomisch vormt het minimumloon echter geen beletsel;
- Uitkeringsgerechtigden die zonder nadere loonkostensubsidie (en mogelijk andere faciliteiten voor werkgevers) niet interessant zijn voor werkgevers, maar met die overheidsondersteuning wel. Een deel van deze groep zal, na voldoende werkervaring, wellicht 'doorgroeien' naar de eerste categorie. Een ander deel zal, om interessant te blijven voor de arbeidsmarkt, aangewezen blijven op deze ondersteuning;
- Uitkeringsgerechtigden die een dermate lage loonwaarde/productiviteit hebben dat ze zelfs met maximale inzet van instrumenten die de overheid ter beschikking heeft, niet in het reguliere bedrijfsleven te plaatsen zijn. Voor het verrichten van arbeid is deze groep afhankelijk van werkplekken ('beschutte plekken') die door de overheid gecreëerd worden. Incidenteel zal er sprake zijn van individuen die zich zodanig ontwikkelen dat men wel interessant wordt voor de arbeidsmarkt.

Eerste groep: kansrijken

Er zijn voor deze groep twee belangrijke knelpunten: er zijn te weinig banen beschikbaar en/of de banen die beschikbaar zijn sluiten niet aan op de mogelijkheden en wensen van de aanbieders van arbeid. Natuurlijk proberen gemeenten wel het eigen vestigingsklimaat te optimaliseren. [99] Dat neemt niet weg dat zij slechts beperkte invloed hebben op de vraag naar arbeid. Wel zijn lokale overheden vaak behoorlijk grote opdrachtgevers voor verschillende segmenten van het bedrijfsleven. In die rol kan de gemeente de 'social return' aanpak toepassen. Bij alle aanbestedingen boven een bepaald bedrag kan de gemeente een sociale paragraaf opnemen. Het bedrijf dat de opdracht uiteindelijk wordt gegund dient dan bijvoorbeeld een x aantal bijstandsccliënten werkervaring te laten opdoen en (waar mogelijk) na een bepaalde periode betaald in dienst te nemen.

Toch hebben lokale overheden nauwelijks invloed op het algemene economische klimaat en daarmee op de vraag naar arbeid, zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin. De effectiviteit van die sturing is uiterst gering. Bedrijven kiezen voor een locatie om de voor hen moverende redenen. De arbeidsmarkt kwaliteiten van uitkeringsgerechtigden horen daar over het algemeen niet bij.

Sturing op de kwaliteit van het aanbod van arbeid is een reële optie. Dat geldt echter niet voor wat betreft de meer fundamentele mismatches op de arbeidsmarkt. Zo is het tekort van technisch geschoolde personen (op vrijwel alle scholingsniveaus) al jaren een hardnekkig gegeven. [100] Dat heeft geleid tot een veelvoud van beleidsinterventies, dat echter nauwelijks effect gesorteerd heeft. [101] Het is echter wel mogelijk om – gegeven de kwalitatieve vraag naar arbeid - een deel van de werkzoekenden intensiever te scholen. Dat kan in directe zin: door kandidaten gericht toe te leiden naar het relevante opleidingsaanbod. Een over het algemeen meer effectieve methode is het verstrekken van tijdelijke loonkostensubsidies (opleidingssubsidie is in dit verband een beter woord), waardoor werkgevers in staat zijn om werkzoekenden die onvoldoende opleiding en/of werkervaring hebben binnen bepaalde functiegebieden intern op te leiden. Van groot belang is het om de tijdelijkheid van die loonkostensubsidies in de gaten te houden. [102] Het doel van de subsidie is om het opleidings- en ervaringsniveau van de werkzoekende op te tillen tot datgene dat nodig is voor het bedrijf dat vacatures heeft. Niet meer en niet minder.

Gegeven de achtergrond van de kandidaten uit deze doelgroep (productiviteit is geen factor van belang om aan het werk te komen) hoeft de lokale overheid geen rol te spelen in het matchingsproces. De reguliere kanalen kunnen door aanbieders en vragers op de arbeidsmarkt gehanteerd worden. Gemeenten zouden er hoogstens voor kunnen kiezen om de profielen van de betrokkenen goed te ontsluiten op een voor het bedrijfsleven toegankelijke wijze. Maar in feite is het tot stand komen van de match een verantwoordelijkheid voor bedrijven en werkzoekenden. [103]

De tweede groep: steun blijft nodig

Het stimuleren van de vraag naar arbeid voor de groep mensen van wie de productiviteit substantieel lager ligt dan de kosten van het minimumloon behoort tot de 'core business' van de (gemeentelijke) overheid. Het gaat immers om vraag naar arbeid die niet tot uiting komt omwille van het feit dat er een minimumloon is. Overigens worden door het bedrijfsleven – profit en non-profit - ook hier strategieën gehanteerd om zich aan te passen. Denk aan het inzetten van vrijwilligers in de zorg en onderwijs of aan het op grote schaal inzetten van scholieren in de detailhandel. Maar ook de inzet van 'illegale arbeid' past bij het 'aanpassingsproces' van de arbeidsmarkt op het gegeven van het minimumloon.

Zonder interventie van de overheid zijn er geen banen beschikbaar op de arbeidsmarkt voor deze doelgroep. De overheid heeft dan ook de nodige interventies gepleegd: sociale werkvoorziening, banenpool en 'Melkertbanen' (ID-banen) behoren tot de meest bekende. Bijna altijd werden of worden dergelijke programma's bekritiseerd doordat ze mensen zouden 'insluiten' in dergelijke programma's; er zou onvoldoende sprake zijn van doorstroming naar reguliere functies. De kritiek is deels terecht: er was en is sprake van weinig doorstroming. Echter, die doorstroming is per definitie laag: daar waar de productiviteit van betrokkenen al lager is dan het beloningsniveau legitimeert, zal doorstroming naar een niet of minder gesubsidieerde arbeidsplaats nauwelijks mogelijk zijn. [104]

Om deze doelgroep toch aan het werk te krijgen is het langdurig verstrekken van loonkostensubsidies onvermijdelijk. [105] Om insluiting en onterechte deelname aan dergelijke programma's te voorkomen, moet een aantal voorwaarden gelden:

- De gemeenten moeten een strak gelimiteerd budget hebben om dergelijke programma's uit te kunnen voeren (bijv. maximaal 20% van de bijstandsccliënten binnen een gemeente kan in aanmerking komen voor de loonkostensubsidie);
- De gemeenten moeten een (financiële) prikkel hebben om de loonkostensubsidie te minimaliseren (bijv. door de voorwaarde te stellen dat de loonwaarde van de doelgroep ieder jaar dient te stijgen);
- Gemeenten mogen zichzelf niet blootstellen aan de verleiding om zelfstandig arbeidsvoorwaarden voor deze groep te verbeteren boven het minimumloonniveau. [106]

Het is interessant om de komende jaren te volgen of de Participatiewet in de praktijk voldoet aan deze voorwaarden en niet zoals zijn voorgangers na enige tijd weer ten onder gaat.

Het aantrekkelijker maken van mensen met een lage arbeidsproductiviteit voor het bedrijfsleven is echter niet voldoende om deze groep structureel te helpen. Een groot deel van het bedrijfsleven heeft eenvoudigweg het inzetten van deze mensen

niet op het netvlies. [107] Zo concludeerde het SCP recent nog dat slechts een kleine 10% van de bedrijven het in dienst nemen van mensen met gezondheidsbeperkingen (een belangrijk deel van deze doelgroep) tot één van haar prioriteiten in het doelgroepenbeleid rekent. [108] Uit het onderzoek van het SCP komt ook naar voren dat maar ongeveer 10% van de bedrijven gebruik maakt van allerlei bestaande arrangementen ter bevordering van inschakeling van mensen met een arbeidsbeperking.

Bovenstaande illustreert dat een hoogwaardige uitvoering van het arbeidsmarktbeleid eigenlijk nog veel belangrijker is dan de inhoud van het beleid zelf. M.a.w. gemeenten dienen de basis van hun dienstverlening op orde te hebben. Gemeenten moeten daarom bijvoorbeeld 'accountmanagers' in dienst hebben of nemen die het bedrijfsleven echt begrijpen. Het warm maken van bedrijven om mensen in dienst te nemen met behulp van subsidies en faciliteiten is een vak op zich. Voorwaarden moeten helder en betrouwbaar zijn. De communicatie direct en ontdaan van allerlei bestuursrechtelijke afleidingen. Gemeenten moeten tot in de haarvaten beseffen dat zij een probleem op te lossen hebben: niet het bedrijfsleven. En hier is nog een wereld te winnen. Helaas zijn veel gemeenten vaak meer bezig met beleidsmatig 'nieuwe' projecten en is continue aandacht voor een hoogwaardige uitvoering van het beleid politiek minder aantrekkelijk. [109] Opvallend in dit verband is dat in de meest recente Miljoenennota expliciet het belang van een goede uitvoering wordt benadrukt. Goed beleid valt of staat met de kwaliteit van de uitvoering ervan. Eenvoud (maak geen uitzonderingen voor specifieke groepen), begrijpelijkheid (pleeg zo min mogelijk aanpassingen in het beleid), een goede communicatie en draagvlak (neem de tijd om met veldpartijen en uitvoerders de hervorming te verfijnen) blijken de succesfactoren te zijn. [110]

De derde groep: dagbesteding

Mensen die tot deze groep behoren zijn zelfs bij gehele compensatie van hun (loon-)kosten niet inpasbaar in een reguliere arbeidsorganisatie. Niet alleen hun productiviteit is te laag; vaak gaat die lage productiviteit gepaard met specifieke, intensieve aandacht die nodig is in het productieproces en die niet geleverd kan worden door 'gewone' bedrijven. Vanuit een kil bedrijfseconomisch perspectief is het dan ook beter om deze mensen 'achter de geraniums' thuis te laten zitten.

Gelukkig is er ook besef dat een dergelijk beperkt perspectief onvoldoende is. Om allerlei maatschappelijke redenen, maar met name vanuit het perspectief van mensen zelf, is het veel beter om mensen een zinvolle dagbesteding te bieden. Dit 'beschutte werk' moet wel aan een aantal voorwaarden voldoen:

- Het zou juridisch mogelijk moeten zijn en blijven om dit type werk tegen behoud van uitkering te laten verrichten. Die constructie is bekend vanuit het ge-

dachtegoed 'arbeidsmatige dagbesteding'. Op het moment dat een arbeids-overeenkomst aangeboden moet worden met de minimaal geldende voorwaarden wordt een systeem van beschut werk èn duur èn krijgt een enorm aanzuigende werking (met alle gevolgen van wachtlijsten van dien);

- De werkzaamheden die binnen dit systeem verricht worden, mogen zelfs niet de schijn van 'normale' productie/dienstverlening hebben: het werk mag niet concurrerend zijn met werkzaamheden in het reguliere bedrijfsleven. Organisatie van dit type werk moet dan ook zonder winstoogmerk plaatsvinden;
- Vaak zal binnen de organisatie van dit type werk ook de 'zorgcomponent' nadrukkelijk een rol spelen. Om de doelstelling 'nuttige daginvulling' centraal te stellen geniet het de voorkeur dat 'werk' het leidend principe is, en 'zorg' secundair.

Lokale overheden moeten beseffen dat de organisatie van werkzaamheden voor deze doelgroep, zelfs al wordt er geen arbeidsovereenkomst aangeboden, in het algemeen een kostbare zaak is. De begeleiding van deze mensen is vaak intensief en dus duur. Daar inmiddels de theorie gangbaar is dat mensen met een gestructureerde daginvulling minder een beroep doen op allerlei andere voorzieningen in het 'sociaal domein', zou het niet onverstandig zijn om de financiering van beschut werk – deels? – uit die onderdelen van de gemeentelijke begroting te laten plaatsvinden. Want in feite heeft de aanpak van 'beschut werk' weinig met arbeidsmarktbeleid te maken.

Afrondend

In dit artikel is ingegaan op de vraag hoe het gemeentelijk arbeidsmarktbeleid het meest effectief kan zijn, gelet op de aanstaande Participatiewet. Dat de gekozen titel van het artikel zich concentreert op het begrip 'beperking' is niet voor niets. Veel gemeenten zijn immers vaak meer bezig met beleidsmatig 'nieuwe' projecten, terwijl juist een hoogwaardige uitvoering van het arbeidsmarktbeleid, met de daarvoor bestemde instrumenten, prioriteit zou moeten hebben. Met andere woorden, gemeenten dienen in ieder geval de basis van hun dienstverlening goed op orde te hebben. Concreet komt dat er bijvoorbeeld op neer dat een gemeente haar cliënten (bedrijven en bijstandsccliënten) goed moet kennen. En de basis, voor zowel SZ als EZ, is dat de ins en outs van de cliënten bekend zijn. Welke sectoren doen het goed of juist niet, welke bedrijven zijn op zoek naar nieuwe werknemers, over welke vaardigheden bezitten de bijstandsccliënten, welke opleidingen die het onderwijsveld aanbiedt zijn voor zowel vraag als aanbod van grote waarde etc.

Dat de uitvoering van het arbeidsmarktbeleid vaak beter kan, en beter moet, is helder. Gemeenten moeten tot in de haarvaten beseffen dat zij een probleem op te lossen hebben: niet het bedrijfsleven. En om het bedrijfsleven te bewegen bij-

standsccliënten in dienst te nemen is het noodzakelijk dat bedrijven zo veel mogelijk worden ontzorgd. Te lange procedures en te veel regels moeten vermeden worden. Voorwaarden moeten helder en betrouwbaar zijn. Bestuurders en beleidsmakers dienen ervan doordongen te zijn dat het warm maken van bedrijven om mensen in dienst te nemen met behulp van subsidies en faciliteiten een vak op zich is.

Ook gemeentelijke samenwerking op (sub-)regionaal niveau is noodzakelijk. Er zijn regio's waar gemeenten er sterk op inzetten om voor het bedrijfsleven een eenduidig verhaal te hebben, m.a.w. er wordt getracht elke gemeente met dezelfde regels, werkwijze/aanpak te laten werken. Hoewel in het algemeen de noodzaak wordt gezien tot samenwerking kan er ook een spanningsveld ontstaan, bijvoorbeeld doordat gemeenteraden geen autonomie durven of willen opgeven. Lokale financiële belangen kunnen er bijvoorbeeld toe leiden dat gemeenten met elkaar in concurrentie gaan om bijstandsccliënten naar de schaarse baanopeningen te leiden.

Vanzelfsprekend hoort er ook aandacht te zijn voor monitoring en evaluatie. Door de inzet van de instrumenten en plannen grondig te monitoren en te evalueren, verkrijgt de gemeente inzicht welk instrument en plan een positieve compensatie biedt voor een werkzoekende die zonder overheidsinterventie geen baan kan vinden. Zo wordt duidelijk of de maatregel zin heeft of niet, en of het kosteneffectief is. [111] Continue aandacht voor een hoogwaardige uitvoering van het beleid is politiek echter minder aantrekkelijk.

De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat de invloed van gemeenten om werkzoekenden aan een baan te helpen beperkt is. Dat komt vooral omdat er economische groei nodig is om tot meer werkgelegenheid te komen. Maar ook zijn er structurele verbeteringen van de arbeidsmarkt noodzakelijk waar lokale overheden echter nauwelijks invloed op hebben. Zo is in Nederland vooral laaggeschoolde arbeid duur. Dat ligt met name aan de hoge belastingen en sociale premies. Omdat de kosten voor de werkgever hoog zijn in relatie tot de geleverde productiviteit, is er minder vraag naar laaggeschoolde arbeid. Ook de kosten van werkloosheid, ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid en de preventie ervan zijn hoog. Die kosten zijn voor een groter deel bij de werkgevers komen te liggen, waardoor de risico's op hoge kosten voor hen sterk gestegen zijn. Om risico's te vermijden gaan banen verloren. Ook het probleem van de armoedeval speelt nog steeds. Bijstandsccliënten die aan het werk gaan zien hun inkomen doorgaans stijgen. Vaak leidt dat er echter toe dat zij niet meer (of aanzienlijk minder) in aanmerking komen voor zaken als huurtoeslag, zorgtoeslag, kindertoeslag e.d., maar ook niet voor specifieke gemeentelijke regelingen. Dit maakt de keus voor werk minder aantrekkelijk.

Economie en arbeidsmarkt in stad en regio: cases Emmen en Zwolle

Wim Hafkamp, Ruud Dorenbos, Joost van Hoorn



In dit hoofdstuk worden de rode draden van dit boekdeel tot een verklarende en vergelijkende analyse van de regionale economieën van Emmen en Zwolle gevlochten. In het geval van Emmen doelen we dan steeds op de economie van Zuidoost Drenthe, met als belangrijkste stedelijke kernen naast Emmen ook Coevorden en Hogeveen. Stedelijke economieën houden zich vaak niet aan provinciale grenzen. Zo wordt in het geval van Emmen ook Hardenberg tot het 'daily urban system' gerekend. Voor wat betreft Zwolle doelen we op de regio rond Zwolle waarin ook grote kernen als Ommen, Dalfsen, Meppel en Kampen deel van uitmaken. Beide regio's tellen circa 600 duizend inwoners, en 350 duizend banen, en doen in omvang niet onder voor andere regionale economieën buiten de Randstad.

In dit hoofdstuk worden ook de belangrijkste inzichten uit een aantal projecten binnen het onderzoeksprogramma Kennis voor Krachtige Steden toegepast op de economie en arbeidsmarkt van beide regio's. In empirische zin wordt daarbij gebruik gemaakt van onderliggende documenten en data die betrekking hebben op beide

regio's, en de meer dan 30 gesprekken die er in de zomer en het najaar van 2014 zijn gevoerd met bestuurders en beleidsmakers van de betrokken overheden (gemeente, provincie, UWV), bedrijven (MKB, VNO/NCW) en onderwijs (hogescholen, ROC's).

Locatie en geschiedenis vormen identiteit en cultuur

Locatie is één van de belangrijkste factoren in richting en succes van de ontwikkeling van een stedelijke economie. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de ligging aan een rivier, zee, perifeer bij de grens, boven steenkool, in veen of zand. De locatie van een stad is niet te wijzigen, maar de betekenis van locatie kan zeer veranderen met de ontwikkeling van technologie en infrastructuur (snelwegen, railverbindingen, havens) en de wereldeconomie (globalisering, glocalisering; telecom en ICT; Europese integratie en handelsverdragen). Het belang van ligging wordt vaak over het hoofd gezien, maar verklaart veel. In het geval van Zwolle betekent dat de ligging aan de IJssel (al eeuwenlang), en in recente decennia, de kansen die de ligging van Zwolle biedt om economische spill-overs uit de uitdijende Randstad te accommoderen. Denk daarbij ook aan de strategische ligging van Zwolle op knooppunten van wegen, spoorwegen en vaarwegen. Emmen en Zuidoost Drenthe kampen met een meer perifere ligging. De verbetering van de regionale infrastructuur, met name het doortrekken van de A37, lijkt de regio nieuwe economische kansen te bieden bij een zich doorzettend proces van globalisering (internationale handelsverdragen; Europese integratie; verdere economische ontwikkeling in Scandinavië en de Baltische regio e.d.). Voor beide regio's blijft locatie medebepalend voor de toekomstige economische ontwikkeling.

Ook het verleden (de geschiedenis) speelt, vanzelfsprekend, een belangrijke rol. Die begint met het ontstaan van een stad op locatie en verklaart waar de economische ontwikkeling van een stad nu staat. Dit gaat door de eeuwen en tijdperken heen: van de (pre-)feodale tijd, het handelskapitalisme, het kolonialisme naar industrialisatie en postindustrialisatie. Zwolle heeft door de geschiedenis heen een diverse economie die zich steeds aanpast, van de tijd van handel en manufactuur naar de industrialisatie en vervolgens naar de moderne tijd van de kennis- en diensteneconomie. In Zuidoost Drenthe komt de economische ontwikkeling - met de veenafgravingen in de eerste helft van de twintigste eeuw en de industriepolitiek van de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw - laat en beperkt.

De identiteit van een stad, naar cultuur en mentaliteit, wordt door haar geschiedenis gevormd. Zo ontstaat er een padafhankelijkheid die de ontwikkelingsstrategie van een stad conditioneert. Dat geldt zowel in positieve zin - mogelijkheden en kwaliteiten - als in negatieve zin: beperkingen, zwaktes. In het oog springend is dat Zwolle zelf bewustheid en trots uitstraalt. Christelijke waarden gaan er hand in hand met sociale

waarden: zorgen voor elkaar, naar elkaar omkijken, zit in het DNA van deze regio. Dit geldt in het bijzonder waar het gaat om de zwakkeren, zij die aan de onderkant van de arbeidsmarkt verkeren. Het Zwolse bedrijfsleven heeft zich geëngageerd aan een ambitieus Sociaal Akkoord om onder andere mensen met een arbeidsbeperking aan werk te helpen. In Emmen is er eerder sprake van een Calimero-effect, en wordt de identiteit mede bepaald door een verleden van armoede. Men kan of wil zichzelf niet goed verkopen of inzetten op hoge ambities.

Een cultuur van ondernemerschap wordt steeds belangrijker in stedelijke regio's. Daarbij gaat het niet alleen om commercieel ondernemerschap, maar in toenemende mate ook om sociaal, groen, cultureel, publiek, educatief, evenals web-, buurt- en zorgondernemerschap. Dat geldt zeker in een tijd waarin de verzorgingsstaat onder druk staat, participatie en samenredzaamheid het motto worden, en internet plus alternatieve geldsystemen nieuwe vormen van de economie mogelijk maken. Hoewel er in Zwolle nadrukkelijker een ondernemerscultuur is, hebben beide regio's nog een weg te gaan om die cultuur van ondernemerschap te verbreden.



Het economisch belang van cultureel erfgoed blijkt groter dan vaak gedacht. [112] Niet alleen door het effect van waardevermeerdering op omliggend vastgoed, met name woningen (tot 5%, binnen een afstand van 500 meter), maar ook als vestigingsplaats voor nieuwe bedrijvigheid. Het verhaal erachter bindt mensen, bindt talent en

trekt het aan. Zwolle laat een aantal belangrijke voorbeelden zien op dit gebied, terwijl Emmen minder bedeed is, qua cultureel erfgoed. Maar ook daar blijkt de herbestemming van industrieel vastgoed zeer goede kansen te bieden.

Omvang en dichtheid van een stedelijke economie zijn bepalend voor de economische kracht

Omvang en dichtheid zijn van groot belang voor de economische kracht van een stad: hoe groter een stedelijke economie hoe hoger de arbeidsproductiviteit. Als de eerste verdubbelt, stijgt de tweede met circa 3 tot 9%. [113] Naarmate de beroepsbevolking hoger is opgeleid, en de stedelijke dichtheid groter is, ligt de toename hoger binnen deze bandbreedte. Hoewel er goed empirisch onderzoek beschikbaar is waaruit dit effect blijkt, is het onduidelijk wat het precies betekent voor de regio's Zwolle en Emmen. Helder is wel dat de effecten het gevolg zijn van agglomeratievoordelen, meer in het bijzonder door sharing, matching en learning. Sharing maakt het mogelijk om met meer mensen, werkers, klanten, burgers en gebruikers voorzieningen te delen. Matching betekent dat op een grotere arbeidsmarkt een betere match ontstaat tussen arbeidsvraag en arbeidsaanbod. Learning staat voor het leren en innoveren binnen en tussen sectoren. Het loont dus zeker de moeite om verder in te zetten op netwerken die bijdragen tot learning, sharing en matching.

De agglomeratievoordelen van grote steden doen zich ook voor in de typisch polycentrische stedelijke gebieden van Nederland en des te meer naarmate ze één arbeidsmarkt hebben, één verkeers- en vervoerssysteem, één woningmarkt, met een goede mix van economische diversiteit en specialisatie. Hier ligt zowel voor Zwolle als Emmen een belangrijke vraag. In hoeverre zijn deze markten en systemen al geëvolueerd tot één 'daily urban system'? Welke obstakels en belemmeringen liggen er nog op het gebied van verkeer en vervoer, wonen en werken? Voor sommige steden en stedelijke regio's in Nederland zijn de analyses al uitgevoerd, op basis van de 'microdata' die de handelspatronen van het regionale bedrijfsleven op het niveau van afzonderlijke bedrijven kunnen blootleggen.

Om bovenstaande vragen te kunnen beantwoorden, is het belangrijk om eerst goed te begrijpen waar welke agglomeratievoordelen zich hoe voordoen, en hoe ze eventueel te versterken zijn. Met andere woorden: understanding size gaat voor borrowed size. Zodra dat duidelijk is kan men op zoek gaan naar manieren om die voordelen daadwerkelijk te versterken, en daar de goede partners bij te vinden, in onderwijs, bedrijfsleven en overheid. Dan zal blijken dat het schaalniveau waarop dit gebeurt dat van de individuele stad/gemeente overstijgt. Op regionale schaal zullen steden, groot en klein, en omliggende gemeente hun kracht vinden in de gezamenlijke omvang. Het gaat meer om 'joint size' dan om 'borrowed size'.

Zo komen we bij de kern van het verhaal: het gaat erom eerst goed te begrijpen hoe het regionale 'systeem' van economie, arbeidsmarkt en onderwijs functioneert om vervolgens met de betrokkenen uit overheid, bedrijfsleven en onderwijs nieuwe initiatieven te nemen. Op basis van de resultaten daarvan zouden overheid, bedrijfsleven en onderwijs elkaar eerst eens diep in de ogen moeten kijken. [114] Analytisch is het niet zo ingewikkeld om te bepalen wat de regio vooruit helpt. Wel is het lastig om daar acties aan te verbinden, en die ook uit te voeren. Dat vraagt niet alleen wat van de betrokken personen, maar meer nog van de bestaande organisaties.

In kleinere en 'ijlere' regionale economieën kunnen regionale netwerken agglomeratie- effecten creëren

Netwerken, economic boards, triple-helixen, science parks, campussen en valleys zijn de 'motortjes' voor het versterken van de regionale economie en het vergroten van de werkgelegenheid. Ze helpen bij het realiseren van agglomeratie-effecten (sharing, matching en learning) waar die zich niet spontaan voordoen. De regio Zwolle – dat wil zeggen overheden, bedrijfsleven en onderwijs- en kennisinstellingen in de regio – heeft een aantal van die 'motortjes' prima op orde. Zo is men zeer actief om de regio economisch sterk te maken: er wordt volop samengewerkt (Economic Board, Polymer Science Park, Kennispoort, Regionaal Platform Arbeidsmarkt), men weet elkaar snel te vinden en veel wordt gezien vanuit een regionale blik. De gemeente Zwolle heeft haar blik 'naar buiten' gericht en kent een proactieve houding. Dat het in Zwolle mogelijk is om vernieuwende ideeën de ruimte te geven blijkt uit Vrijstaat Zwolle (regelluw Zwolle), het Sociaal Akkoord, het inzetten van uitzendbureaus bij het matchen van werkzoekenden en de plannen voor een experiment om werkgevers de loonwaarde te laten bepalen van specifieke werkzoekenden. In Zwolle richt de opgave zich op het beter in kaart brengen van wat er al is, hoe het werkt, wie er allemaal meedoen, welke resultaten geboekt worden, en welke volgende stappen gezet kunnen worden. En vooral: zorgen dat de hele regio meedoet.

In Emmen zijn de 'motortjes' van de regionale economie ook aanwezig, maar minder zichtbaar en op de voorgrond. Zo zijn er bijvoorbeeld allerlei ambitieuze initiatieven gaande zoals Emmtec, Applied Polymer Innovations Institute, Centre for Open Chemical Innovation, Kennis Campus Emmen, die er alle op gericht zijn de sectoren te versterken, de aansluiting tussen onderwijs en praktijk te verbeteren en de werkgelegenheid te doen toenemen. Emmen doet wat dit betreft niet onder voor de gemiddelde stad in Nederland. Toch blijken deze netwerken erg versnipperd te zijn en worden dwarsverbanden tussen de verschillende netwerken nog te weinig gelegd. Dat wordt ook erkend. In Emmen wordt mede daarom gewerkt aan het versterken en verbinden van bestaande initiatieven en de oprichting van een Economic Board.

Ontwikkel een regionaal arbeidsmarktbeleid met human capital en participatie als uitgangspunten

De WRR hamert erop dat het regionale arbeidsmarktbeleid zich zou moeten concentreren op het vergroten van inclusiviteit en weerbaarheid. [115] Onder inclusiviteit wordt verstaan het ondersteunen van outsiders op de arbeidsmarkt, met het overigens bekende repertoire van bemiddeling, re-integratie en loondispensatie tot het voorkomen van schooluitval en 'job carving'. Onder weerbaarheid wordt verstaan het vermogen van individuen, bedrijven en regio's om zich aan te kunnen passen aan schoksgewijze of geleidelijke veranderingen. Hier gaat het om het verbreden van het repertoire, met zaken als sectoraal en ruimtelijk mobiliteitsbeleid, een regionale innovatiestrategie, 'smart specialisation' e.d. In Zwolle en Emmen wordt er zo nog niet tegenaan gekeken. Waar het om inclusiviteit gaat, doen het UWV en Sociale Zaken hun best om mensen te bemiddelen, maar ze staan er nog relatief alleen in. Vierkant voor Werk (Emmen) en het jonge Sociaal Akkoord in Zwolle zouden hier verandering in kunnen brengen. Waar het om weerbaarheid gaat, geldt nog sterker dat 'economische zaken' en 'sociale zaken' te zeer gescheiden werelden blijven.

Stedelijke regio's lijken twee gezichten te hebben; Economisch: ze zijn motoren van economische groei en innovatie; en Sociaal: ze gaan gebukt onder nieuwe armoede en gebrek aan kansen voor hen die niet mee kunnen komen. Dit geldt voor beide regio's. Niet alleen in Zwolle, maar ook in Emmen is die economie vitaal. En niet alleen in Emmen, maar ook in Zwolle doen zich hardnekkige sociale problemen voor (armoede, derde generatie werkloosheid, vroegtijdig schoolverlaten etc.).

In Nederlandse regio's is er onvoldoende synergie tussen de belangrijkste arbeidsmarkt overstijgende agenda's van economie, onderwijs en sociale zaken. De Participatiewet brengt het risico met zich mee dat dit gebrek aan synergie nog sterker wordt. [116] Elke gemeente zal door de invoering van de Participatiewet geconfronteerd worden met een groeiende, en meer diverse groep bijstandsccliënten. Om deze groep naar werk te begeleiden ligt samenwerking tussen gemeenten voor de hand, de arbeidsmarkt is immers regionaal van aard. Verschillen in doelstellingen en lokale financiële belangen kunnen er echter toe leiden dat gemeenten niet kiezen voor samenwerking, maar juist met elkaar in concurrentie gaan om de eigen bijstandsccliënten naar de schaarse baanopeningen te leiden.

De Participatiewet biedt echter ook kansen. Het besef groeit immers dat de aanpak van de hardnekkige sociale problematiek een gezamenlijke en bovendien regionale opgave is van overheid, bedrijfsleven en onderwijs. Specifiek voor de overheid geldt dat de ontkokering van en samenwerking tussen de afdelingen economische zaken, sociale zaken en het UWV grote aandacht behoeft. Centrumgemeenten kunnen hier een belangrijke rol vervullen, mits belang en beleid hand in hand gaan en gericht zijn

op effectieve verbindingen tussen de verschillende beleidsdomeinen. Op dit punt is het beeld voor beide regio's identiek. Zowel in Zwolle als in Emmen weet men steeds beter de dynamiek en samenhang van de werking van de regionale arbeidsmarkt en economie te doorgronden. In beide regio's groeit tevens het besef dat een andere benadering van het arbeidsmarktvraagstuk (hoe krijgen we de groeiende en meer divers wordende groep uitkeringsgerechtigden aan het werk?) wenselijk is. Maar hoe daar vorm aan te geven is vooralsnog een zoektocht.

Regio's verschillen naar specialisatie en diversiteit van hun economische sectoren, naar omvang en structuur van werkgelegenheid en werkloosheid, en qua mate van vergrijzing en krimp van de beroepsbevolking. Daardoor verschillen de kansen op werk aanmerkelijk tussen werkzoekenden in Oost- Groningen of Zuid-Limburg en de Randstad. Werkzoekenden zijn in het algemeen niet 'foot loose'. Ze verhuizen niet over grote afstanden, streektalen en regionale culturen. Dat maakt de verschillen ook bestendig in de tijd. Dit punt geldt vooral voor de regio Emmen. Het is er mede de oorzaak van dat Emmen het in veel statistieken over werk, inkomen en opleidingsniveau van de beroepsbevolking niet goed doet.

Pas op voor de bestuurlijke reflex

Bestuurders en andere professionals bij overheid, bedrijfsleven en onderwijs slagen er steeds vaker in de bestuurlijke reflex te onderdrukken: de neiging om top-down aan te sturen, 'je gaat erover, of je gaat er niet over'. Ze zoeken en vinden de samenwerking in arrangementen, of 'motortjes' voor werk en economische ontwikkeling die de schaalniveaus doorsnijden. Concreet betekent dit wegblijven van 'kerktoerenpolitiek', en met een meer regionale blik kijken naar de versterking van de economie en een betere werking van de arbeidsmarkt. Positief is dat zowel in Zwolle als Emmen te zien is dat de traditionele benadering van top-down beleidsinterventies door het stadsbestuur al lang verlaten is. In plaats daarvan is sprake van samenwerkingsverbanden, netwerken, (hybride) organisaties, 'triple helixen' - die een veel meer horizontaal karakter hebben, en die juist op bottom-up vragen en krachten willen inspelen.

Het verhaal van twee ondernemers in twee winkelgebieden

Radboud Engbersen



Leefbare wijken zijn bedrijvige wijken

Het SCP concludeert recent in *Werk aan de wijk* (2013) dat het krachtwijkenbeleid tussen 2008 en 2012 geen ondersteunend gunstig effect op sociale stijging, leefbaarheid en veiligheid van de achterstandswijken had. Over de hoofdconclusie van het rapport valt wetenschappelijk te twisten - en dat is ook gedaan - maar het is verleidelijk de conclusie van het SCP te verbinden met die van de visitatiecommissie van de wijkaanpak van een jaar daarvoor. In haar rapport *De toekomst van de wijkaanpak: doorzetten en loslaten* (2011) concludeert deze dat de potentiële kracht van het 'gaspedaal' van economie van de wijk in het wijkenbeleid onvoldoende is ingezet. In de wijkaanpak wordt onvoldoende economisch gedacht. In de wijkaanpak kosten alle plannen geld, nauwelijks wordt nagedacht over het zelf en buiten de overheid om genereren van inkomsten. De auteurs van het SCP-rapport schreven: 'Zeker in de huidige economische omstandigheden is het zaak de meest kosteneffectieve wijkinterventies te kiezen'. Misschien zijn interventies gericht op het stimuleren van de economie in de wijk, veel effectiever dan de stortvloed aan fysieke en

sociale interventies waarmee de afgelopen jaren (en decennia) achterstandswijken zijn benaderd. Leefbare wijken zijn bedrijvige wijken. Juist de economie van de wijk zou een belangrijke katalyserende kracht kunnen zijn om wijken op punten van leefbaarheid, werkgelegenheid, sociale stijging en veiligheid te verbeteren. In dit essay staan we stil bij de vraag in hoeverre in de wijkaanpak het economisch perspectief kan worden versterkt. Betoogd wordt dat dit perspectief belangrijk versterkt kan worden als de aandacht minder exclusief uitgaat naar de creatieve ondernemer en meer naar de 'gewone', denk hierbij aan een bakker, toko, kapper, supermarkt of horeca-onderneming. Het verhaal van deze gewone ondernemer staat in het tweede deel van dit essay centraal [117].

Focus op economie in de wijk

Veranderingen in onze economie manifesteren zich niet alleen op bedrijventerreinen, campussen en kantorenlocaties, maar steeds dichterbij huis. Elk jaar vindt er een verdere toename van het aantal eenmanszaken en kleine bedrijven plaats. Ze zijn symptomatisch voor de grote veranderingen die onze economie ondergaat. Robert Kloosterman, hoogleraar Economische Geografie aan de Universiteit Amsterdam, vat deze veranderingen samen met het begrip 'digitale stad', aangezien veel werk zich kenmerkt door toegang tot de digitale snelweg. Hij ziet de NDSM-werf in Amsterdam als prototypische metafoor van deze veranderingen. Ooit een plek waar één bedrijf duizenden werknemers werk bood, nu een plek waar vele honderden kleine bedrijfjes zijn gehuisvest. Het Cambridge Innovation Center staat op het punt domicilie te kiezen in Rotterdam. Eén enkele locatie in het centrum van de stad moet tenminste duizend kleine bedrijfjes onderdak gaan bieden.

Ook woonwijken bieden plaats aan een breed palet van economische activiteiten; 45% van de stedelijke bedrijvigheid vindt daar inmiddels plaats (Risselada en Folmer 2012). In veel gevallen volstaat de eigen woning als bedrijfspand. We zijn in onze steden getuige van een nieuwe geografie waarbij de functies van wonen, werken, leren, zorgen en creatieve ontmoeting meer vervlochten raken. Er wordt meer thuis gewerkt en steeds meer in kleinschalige locaties in de omgeving van de eigen woning. Zie de opkomst van third places, waar het Starbuckscafé met zijn laptopklandizie een tijdje terug het iconische uithangbord van was. Hoe ouder de buurt in Nederland is, hoe sterker de menging van wonen en werken. Het zijn in het bijzonder de oude centrumstedelijke en dicht tegen het centrum aanliggende wijken waar de nieuwe functiemenging gedijt. Het Planbureau voor de Leefomgeving (2009) schrijft: 'Veel van deze succesvol gemengde locaties zijn karaktervolle vooroorlogse stadsdelen, waar de architectuur en de flexibiliteit van de bebouwing en het stedenbouwkundig stramien borg staan voor het behoud van de kwaliteit.' Maar de ontwikkelingen gaan snel. Het samentrekken van wonen en werken is ook steeds meer buiten de binnenstedelijke stadswijken aan te wijzen: in vroegnaarlogse

wijken, woonerfwijken en op Vinex-locaties. Vaak onzichtbaar. Op zolder, aan de keukentafel, in de eigen garage begint men een eigen bedrijf. In nieuwe steden als Almere (Places to Work, Urbanlab) en Zoetermeer (Dutch Innovation Factory) zijn inmiddels ook broedplaatsachtige bedrijfsverzamelgebouwen aan te treffen. Voorts zien we dat een nieuwe laag van economische activiteiten aan bestaande traditionele vormen van kleinschalige detailhandel en persoonlijke en zakelijke dienstverlening worden toegevoegd. Nieuwe mengvormen komen op: én koffietentje, én tattoo- en barbershop én mode/design. Deze economische vitaliteit verschilt per wijk. Er zijn wijken met woonstraten met voornamelijk onzichtbare bedrijven aan huis én wijken met winkelstraten met zichtbare detailhandel, consumentendiensten, zakelijke diensten en horeca. Gemeenten, corporaties en andere relevante partijen staan voor de opgave onnodige belemmeringen weg te nemen om deze kleinschalige economische dynamiek optimaal te laten renderen. Denk bijvoorbeeld aan het wegnemen van wettelijke en ruimte belemmeringen (het aanpassen van vigerende bestemmingsplannen), het realiseren van een functionerend netwerk voor kleinschalige ondernemers of het werken aan een veilig ondernemersklimaat.

Focus op culturele ondernemers

In het achterliggende decennium hebben overheden en corporaties in het bijzonder de komst van culturele entrepreneurs in achterstandswijken gefaciliteerd. Het ging om ondernemers die activiteiten ontplooiden in de eet- en uitgaanscultuur van steden, op ondernemers die zich richtten op (toegepaste) kunsten - beeldende kunst, film, (pop)muziek, urban culture, food, design en mode, én op culturele ondernemers die karakteristieke en monumentale gebouwen een tweede leven inbliezen. Vooral industrieel erfgoed was daarbij populair. In de meeste gevallen slaagden veel van deze creatieven er maar in beperkte mate in economisch succesvol te zijn en waren ze voor hun overleven afhankelijk van subsidies van overheden en corporaties. Toch wordt in de Nicis-studie De Kracht van Cultuur (2011) hun economisch belang voor achterstandswijken beklemtoond. Hun rendement zou zich op termijn laten aanwijken in waardestijging van huizenprijzen. Dezelfde conclusie trekt Gerard Marlet (Marlet e.a. 2011). Culturele investeringen leveren meer op dan ze kosten. Marlet refereert in zijn Atlas voor gemeenten daarbij vooral aan het cultuur aanbod in centrum- en binnenstedelijke locaties. Het gaat hierbij om schouwburgen, concertpodia en prestigieuze musea en niet zozeer om een sloophotel, soundgallery of instructable restaurant in een achterstandswijk. Bedenk wel: de effecten van culturele investeringen op vastgoed, grond- en huizenprijzen zijn pas na jaren aan te wijzen. Waarbij nu al duidelijk is dat culturele investeringen in de huidige tijd zich in veel mindere mate dan voor de crisis op termijn in hogere vastgoedprijzen zullen laten vertalen.

Gentrificerende, promotionele en maatschappelijke functie

Culturele ondernemers – ook al is het eigen verdienvermogen vaak heel beperkt – zijn economisch van betekenis, omdat ze in achterstandswijken een gentrificerende en promotionele functie vervullen. Gentrificering drukt uit dat de status van een wijk sociaaleconomisch stijgt. Dit proces kan spontaan verlopen, maar in Nederland gaat het bijna altijd om georkestreerde vormen van gentrificering (SCP 2006). Bij deze vorm ligt het initiatief om te investeren in sterke mate bij instanties (overheid, corporaties) en minder bij individuele burgers. Culturele ondernemers hebben van oudsher een pionierende rol in het gentrification-proces van marginale wijken in grote steden. Als pioniers maken ze als het ware de grond rijp voor de groep die vooralsnog de kat uit de boom kijkt. De pioniers laten zien dat hun wijk een inspirerend en interessant woon- en werkmilieu biedt. Nauw verbonden met de gentrificerende functie is de promotionele. Culturele ondernemers zetten de zogenaamde achterstandswijk in een positiever daglicht. De promotionele functie moet niet onderschat worden. Media en beleidsmakers zetten wijken gemakkelijk in vaste clichés van achterstand neer. En tot slot vervullen culturele ondernemers in belangrijke mate een maatschappelijke functie. Ze richten projecten in die verbindingen tot stand brengen tussen groepen, dan wel gericht zijn op het tot stand brengen van een beter leefklimaat, of talentontwikkeling van wijkbewoners tot doel hebben.

De creatieve ondernemer en de gewone ondernemer

Hoewel ze als culturele entrepreneurs een interessante maatschappelijke functie vervullen en hun aanwezigheid wellicht op termijn zich economisch in cijfers laat aanwijzen, wordt van hen tegenwoordig steeds meer geëist dat ze zélf hier en nu inkomsten genereren. Kunnen ze met hun activiteiten de huur van het winkelpand betalen? Daarmee komen ze in dezelfde positie als gewone ondernemers die met een mengeling van waardering, verwondering en ergernis hun creatieve confrères gadeslaan. Veel van deze kleine ondernemers verdienen hun boterham met hard werken en opereren vaak op de rand van overleven. Voor de leefbaarheid van wijken vervullen zij een belangrijke rol. Niet alleen zijn zij economisch van betekenis voor de wijk, maar vervullen zij – net als de creatieven – een belangrijke maatschappelijke rol. Deze blijft vaak onderbelicht.

Wij illustreren hun rol in het vervolg aan de hand van twee cases: de West Kruiskade in het Oude Westen (Rotterdam-West) en de Pretorialaan en Paul Krugerstraat in de Afrikaanderwijk (Rotterdam-Zuid), te weten de centrale winkelstraten rond het monumentale Afrikaanderplein. In beide gevallen gaat het om winkelstraten in achterstandswijken die al decennialang onderwerp zijn van 'wijkenbeleid'. In deze winkelstraten treffen we verschillende generaties ondernemers aan die hun winkel proberen te laten floreren in een winkellandschap dat momenteel een ingrijpende metamorfose doormaakt, o.a. door de opkomst van het online winkelen. In beide wijken zijn corporaties dominant aanwezig. In de Afrikaanderwijk is het achterliggende decennium sterk ingezet op het faciliteren van culturele ondernemers, in het

Oude Westen in mindere mate. In het Oude Westen/West-Kruiskade lag en ligt de oriëntatie bij de meer klassieke detailhandel. In de volgende paragraaf schetsen we de scene (context) van beide winkelstraten, in de daaropvolgende paragraaf portretteren we een aantal ondernemers en vertellen we vanuit hun perspectief het verhaal van hun winkelstraat. In hun verhaal staat de vraag centraal hoe ze zich in een wijzigende economie staande kunnen houden. Moeten er andere functies in hun winkelstraat komen, moeten winkelstraten meer dan nu plaats inruimen voor laagdrempelige werkplekken (third places), wat is hun antwoord op het online winkelen, welke maatschappelijke rol vervullen zij, welke belemmeringen frustreren hun ondernemerschap, et cetera.

De scene: West-Kruiskade en Pretoriaalaan/Paul Krugerstraat

De West-Kruiskade is een winkelstraat in de wijk het Oude Westen van Rotterdam. De straat en de wijk dragen al decennialang het stempel van achterstand. Lees In de oude stadswijk (1952) van dominee J.M. van Krimpen. Van Krimpen zag de huizen waar van kelder tot zolder mensen op elkaar gepakt op matrasjes sliepen. De uitbouw van de verzorgingsstaat in de vorige eeuw heeft veel van deze sociale misère opgeheven, maar tot de dag van vandaag zijn er zorgen om de maatschappelijke kansen van de bewoners van deze wijk. De witte volkswijk die Van Krimpen zestig jaar geleden zag, is weg. Weg is het oer-Hollandse straatbeeld, gebleven is de levendigheid. Wat er voor in de plaats gekomen is, is een wijk en een winkelstraat met een multicultureel stempel. Anderiesen en Reijndorp wezen als een der eersten op de aantrekkelijke kanten van het wonen in deze wijk. In Van volksbuurt tot stadswijk (1990) beschrijven zij de geboorte van een nieuw type binnenstadswijk: de 'stadswijk'. Een wijk met een exotische en kosmopolitische atmosfeer, waarin culturen en bewoners met uiteenlopende oriëntaties zich verzameld hebben. Ze laten zien dat de stadswijk niet alleen aantrekkelijk is voor migranten, maar juist ook voor (jonge) mensen met een stedelijke levensstijl. In de jaren zestig kwam de West-Kruiskade in een neerwaartse spiraal; drugsoverlast, drugshandel en andere vormen van criminaliteit maakten de straat onveilig en onaantrekkelijk. Particulier eigenaren lieten hun woningen verloederen. Die neerwaartse spiraal is omgebogen, maar het pleit is nog niet definitief gewonnen. De wijk was en is object van meer dan zestig jaar 'beleid': de onmaatschappelijksbestrijding, het opbouwwerk bijzondere situaties, de stadsvernieuwing, het probleemaccumulatiegebiedenbeleid, de sociale vernieuwing, het grote stedenbeleid, en het krachtwijkenbeleid. Deze massale beleidsinzet heeft niet kunnen voorkomen dat tot de dag van vandaag de wijk nog steeds achterstanden kent. Het Oude Westen krijgt op de Sociale Index van de gemeente Rotterdam het label kwetsbaar. De wijk telt veel mensen met een laag inkomen en een uitkering. De meeste woningen zijn gebouwd voor 1945; 66% van het vastgoed in het Oude Westen is in het bezit van corporatie Woonstad Rotterdam.

Bedenk daarbij wél dat de wijk – tot voor kort - typisch een 'arrival city' is (Saunders 2011). Hier hebben havenarbeiders zich opgewerkt om vervolgens de stad de rug toe te keren, hier zijn allochtone groepen geland om met succes een bestaan op te bouwen en vervolgens door te stromen naar een betere woning in een andere wijk.

In de plint van de winkelstraat is sinds mei 2010 de Alliantie West-Kruiskade operationeel. De alliantie is door de samenwerkende partners - gemeente Rotterdam, deelgemeente Rotterdam Centrum, woningcorporatie Woonstad Rotterdam en de winkeliersvereniging - in 2009 gevormd. Alliantie West-Kruiskade streeft naar versterking van het ondernemerschap, meer veiligheid en verbetering van het winkelklimaat. De West-Kruiskade wil zich ontwikkelen tot een 'belevingsstraat'. De West-Kruiskade moet de bezoeker niet alleen een bijzonder winkelaanbod aanreiken, maar ook een visueel spektakel en een interessante programmering. Economisch onderzoek laat zien dat in multiculturele 'concentratiebuurten' zoals het Oude Westen - waar de West-Kruiskade aan grenst - de condities relatief gunstig zijn voor het ontwikkelen van kleinschalige ondernemingen. Multiculturele winkelstraten als de West-Kruiskade maken onderdeel uit van een groeiende etnische vertierindustrie (Aytar en Rath (ed.) 2012). In grote buitenlandse steden zijn daar allemaal voorbeelden van te zien. De opgave voor de West-Kruiskade is bij deze nieuwe tak van vertier aan te sluiten; daarbij heeft de West-Kruiskade het grote voordeel dat ze bijna direct aangesloten is op de reizigerstromen van het vernieuwde Rotterdam Centraal.

De Afrikaanderwijk is een oude arbeiderswijk, ontstaan rond 1900, in de Rotterdamse deelgemeente Feijenoord, onderdeel van Rotterdam-Zuid. Dit gebied wordt wel getypeerd als 'de enige echte Vogelaarwijk van Nederland'. Het gebied wordt gekenmerkt door achterstanden: lage koopkracht, laag opleidingsniveau, hoge voortijdige schooluitval, eenzijdige woningvoorraad (vooral sociale huurwoningen). Een groot aantal bewoners van de Afrikaanderwijk heeft een inkomen onder de armoedegrens en het aantal bewoners dat van een uitkering leeft, ligt ver boven het stedelijk gemiddelde.

Al decennialang is de meerderheid van de bevolking van de wijk van allochtone afkomst - vooral Turkse en Marokkaanse Nederlanders. De wijk is te zien als 'probleemwijk', maar ook als 'springplank' of 'emancipatiemachine' (Saunders 2011). Er is veel maritiem erfgoed in de vorm van oude havenpakhuisen, graansilo's en andere karakteristieke gebouwen. In de winkelstraten rond het Afrikaanderplein zijn veel etnisch ondernemers actief. Er is een tweewekelijkse markt op het Afrikaanderplein. Corporatie Vestia Feijenoord heeft in de Afrikaanderwijk veel bedrijfs- en maatschappelijk onroerend goed. De Kop van Zuid met zijn bedrijvigheid en culturele instellingen is vlakbij gelegen: Deloitte, de gemeente Rotterdam, Unilever, het Gemeentelijke Havenbedrijf, Deltalinqs - een organisatie die de gezamenlijke belangen behartigt van de logistieke en industriële bedrijven in het Rotterdamse haven-

en industriegebied - allemaal om de hoek. Belangrijkste sleutel voor de sociaaleconomische ontwikkeling van de wijk ligt in het realiseren van een verbinding tussen het omvangrijke werkloze arbeidspotentieel in de Afrikaanderwijk en de vraag naar arbeid in Rotterdamse haven. Voorts liggen er kansen om het erfgoed en de kilometers kade beter te benutten voor het aantrekken van meer koopkrachtige bezoekers en nieuwe bewoners. De landelijke 'shake out' van winkelgebieden aan de onderkant van het spectrum dwingt Feijenoord in het maken van scherpe keuzes ten aanzien van het versterken van bepaalde deelgebieden. Prioriteit wordt gegeven aan het winkelgebied Pretorialaan, Paul Krugerstraat, liggend aan het Afrikaanderplein. In dit winkelgebied/uitgaansgebied is het achterliggende decennium veel geïnvesteerd – juist ook door woningcorporatie Vestia Feijenoord. De corporatie heeft verschillende kleinschalige wijkeconomische projecten geïnvesteerd en beraadt zich nu op nieuwe strategieën.

Ondernemers in actie

Marloes Alblas van Alblas Tweewielers

Marloes Alblas (26 jaar) is werkzaam bij het familiebedrijf Alblas Tweewielers. Het bedrijf dat een winkel en een groothandel telt, is al zeventig jaar gevestigd op de hoek van de Pretorialaan en de Paul Krugerlaan, grenzend aan het Afrikaanderplein. Het is een voor het winkelgebied beeldbepalende winkel. De scooters staan uitgesteld buiten voor de winkel op de trottoirs. Als het marktdag is op het Afrikaanderplein zetten bezoekers hun scooters en brommers erbij. De winkel met de uitstalling buiten zorgt voor reuring en fungeert als ontmoetingsplek voor eigenaren van scooters, passanten en marktbezoekers. De winkel is naar eigen zeggen 'niet hip', 'het heeft een beetje de sfeer van een huishouden waar je zo plotsklaps op een middag onaangekondigd binnenvalt'. De uitstalling buiten bracht de winkel in conflict met het vorige bestuur van de deelgemeente (nu gebiedscommissie). Het bestuur zag geen levendigheid, maar rommel, overlast en vervuiling. Met de huidige gebiedscommissie is de verhouding beter, de aanwezigheid van de winkel wordt juist gewaardeerd. Marloes Alblas is in de woning boven het winkelpand geboren en is op haar tweeëntwintigste weer in de Afrikaanderwijk gaan wonen. Ze heeft een afgeronde academische studie, een master aan de Rotterdam School of Management van de Erasmus Universiteit. Ook haar zus - afgestudeerd als communicatiedeskundige – heeft ervoor gekozen om in het familiebedrijf te blijven werken. Alblas Tweewielers is eigenaar van het oude Rotterdamse scootermerk Berini. Marloes Alblas probeert 'dit merk met een verhaal' bij zoveel mogelijk winkels in het land onder te brengen. Particulieren kunnen de scooters scherp geprijsd in de winkel kopen. Klanten komen ervoor uit de regio. Het zijn klanten 'die iets te besteden hebben'. Wanneer de scooter in de winkel voor gebruik gereed wordt gemaakt, stuurt ze de klanten naar buiten. 'Ga gezellig winkelen op de markt, ga naar het café, ga naar de toko's'. Ze beschrijft Alblas Tweewielers als 'een trekker' voor het

hele winkelgebied. Tegelijkertijd wijst ze erop dat hun winkel in een wijk staat waar veel bewoners én ondernemers grote moeite hebben het hoofd boven water te houden. 'Hier zit je in een buurt waar het crisis is, waar het recessie is, waar veel arbeiders en minima wonen, waar mensen zich afvragen of ze de volgende maand nog de zelfde inkomsten hebben als de maand ervoor.'

Rotterdam-Zuid is al sinds jaar en dag object van heel veel beleid. Jongste loot is het nationale programma Kwaliteitssprong Zuid. De investeringen in het gebied beginnen in de Afrikaanderwijk op verschillende plekken zichtbaar te worden. De gemeente heeft fors geïnvesteerd in het monumentale Afrikaanderplein; Vestia Feijenoord renoveert karakteristieke woningen en bouwt nieuwe appartementencomplexen en woningen. Toch zijn de achterstanden nog steeds groot en zien de winkeliers van de Pretorialaan en de Paul Krugerstraat vooralsnog geen reden tot juichen. Slaagt het winkelgebied zich te profileren en te versterken? Wat moet er gebeuren? Marloes Alblas pleit voor de komst van een trekker als de Action. Haar inziens past dit uitstekend in de 'moksi' wijk die de Afrikaanderwijk is. Marloes Alblas vindt de komst van een Action of Kruidvat passen in het beleid van woningcorporatie Vestia Feijenoord om haar bedrijfs- en maatschappelijk ontroerend strategisch in te zetten voor het versterken van de wijkeconomie en de winkelstraten van de Afrikaanderwijk. Nu wordt dit vastgoed vooral benut om hippe, creatieve en culturele ondernemers te faciliteren, maar het zou verstandig zijn deze strategie te verbreden. De combinatie van gewone en hippe winkels, unieke toko's en ketens van het type Aldi of Action zou de winkelstraat economisch sterker maken. Ze is van mening dat voorts sterker de focus op Turkse, mediterrane producten gelegd zou moeten worden. Dat vraagt wel passende profilering en marketing. Een helder profiel aangaande de etnische diversiteit van het winkelgebied kan haars inziens meer koopkracht en publiek van buitenaf trekken.

Marloes Alblas waarschuwt voor een te eenzijdige oriëntatie op culturele ondernemers bij het stimuleren van de wijkeconomie in achterstandswijken. Ze begrijpt de strategie, in haar studie heeft ze bij vastgoed geleerd dat het eerst de creatieven en studenten zijn die in een gebied als pioniers arriveren, maar de Afrikaanderwijk vraagt een bredere strategie. Haar observaties sluiten aan bij Hospers (2009). Schrijvend over het modekwartier in de Arnhemse volkswijk Klarendal merkt hij op dat winkels bij een gebied moeten passen. Tussen ondernemers en bewoners/bezoekers van een wijk moet er een match zijn. Hij citeert een buurtbewoner: 'Ik heb liever een Zeeman dan een dure winkel waar ik nog geen tasje kan betalen'. In het winkelgebied rond het Afrikaanderplein is de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in hippe, creatieve initiatieven. Zo heeft Stichting Freehouse, waarvan community art-kunstenaar Jeanne van Heeswijk het boegbeeld is, in de achterliggende jaren verschillende initiatieven ontplooid waarin het onderwerp buurteconomie centraal stond, zoals het Wijkwarenhuis, de Wijkkeuken, de Wijkwinkel en het Wijkatelier. Van Heeswijk is voor de ondernemers inmiddels uitgegroeid tot een beken-

de en gewaardeerde persoon. Op dit moment geeft Freehouse vorm aan een nieuw initiatief: de wijkcoöperatie Afrikaanderwijk. Opnieuw is economie de invalshoek. Doel van het project: de Afrikaanderwijk tot een sterker en kapitaalcrachtiger gebied maken. De wijkcoöperatie heeft net als haar voorganger het Wijkwarenhuis onderdak gevonden in het karakteristieke, monumentale pand Het Gemaal, direct grenzend aan het Afrikaanderpark en het winkelgebied. Woningcorporatie Vestia Feijenoord is eigenaar van het pand en maakt eea financieel mogelijk. Freehouse probeert de ondernemers in het gebied zo veel mogelijk bij alle activiteiten te betrekken. Zo was Marloes Alblas nauw betrokken bij de Bernini Scootermeeting in het Wijkwarenhuis vorig jaar zomer.

Maar de medewerkers van Freehouse zijn nooit echte collega's van de ondernemers geworden, dat kunnen ze niet, dat willen ze niet en dat moeten ze ook niet willen. Freehouse gebruikt community art als vehicle voor het stimuleren van de lokale economie. Freehouse maakt onderdeel uit van een nationaal en internationaal cultureel circuit. De kunstcritica Sandra Smalenburg van NRC Handelsblad noemde Freehouse de belangrijkste beeldende kunstuiting voor het jaar 2011. Producten van de Wijkwinkel zijn te zien geweest op nationale en internationale catwalks, in Museum Boijmans Van Beuningen, Kunsthal Rotterdam, de designbeurs Object Rotterdam, in het Van Abbe Museum in Eindhoven, maar ook in internationale exposities in Leuven en Graz.

Freehouse vervult voor het winkelgebied niet zozeer een economische, maar veel meer een artistieke, promotionele, gentrificerende en maatschappelijke functie. Let wel: dat zijn héél belangrijke functies - waar het gebied in de nabije en verder liggende toekomst economisch van kan profiteren - maar hier en nu hebben ondernemers juist ook baat bij simpele zaken als een advertentiebudget waarmee gericht relevante media benaderd kunnen worden. Zo vertelt Marloes Alblas dat ze met succes in de Metro adverteert. Dat betekent niet dat investeringen in culturele ondernemers zouden moeten worden stopgezet, het betekent dat verschillende sporen tegelijkertijd bewandeld moeten worden. Het is niet of de Metro of NRC Handelsblad, of een Action of een hippe Wijkcoöperatie, het is én én. Waarbij Marloes Alblas aangeeft dat ze het belangrijk vindt dat culturele initiatieven waar dat mogelijk is – en soms is dat maar beperkt mogelijk - verzakelijken. 'Ik vind het geen probleem als iets begint met subsidies, maar ik vind het wel problematisch als iets jarenlang in leven wordt gehouden, terwijl het niet levensvatbaar is. Dat vind ik als ondernemer. Ik wordt direct afgerekend, die harde afstraffing is er bij veel creatieve initiatieven niet.' Zoals Marloes Alblas het ook waardeert als ondernemers hun maatschappelijke rol zien. Zij zet zich in met collega-ondernemers voor het Keurmerk veilig Ondernemen (KVO), terwijl ze ook tijd besteedt aan de begeleiding van stagiaires en investeert in personeel dat uit de buurt afkomstig is. De vaste en tijdelijke personeelsleden van Alblas Tweewielers komen op een enkele uitzondering na allemaal uit de buurt.

Wat is er nog meer nodig om het winkelgebied omhoog te tillen? In de eerste plaats realiteitszin. Realiteitszin bij een overheid die rommeligheid verdraagt, realiteitszin bij het aantrekken van de juiste ondernemers voor het gebied en het inschatten van de economische potenties van het gebied. Hospers (2009) voegt daar de 3 G's toe: geld, geluk en geduld. Om met het geduld te beginnen, Keulen en Aken zijn ook niet in één dag gebouwd, het versterken van een winkelgebied in een achterstandswijk vraagt geen projectencarrousel, maar vooral tijd en uithoudingsvermogen. Het gaat erom de weg omhoog te vinden. Er is optimisme omdat aangrenzende gebieden als de Kop van Zuid, maar vooral het nabije gelegen Katendrecht laten zien dat het tij te keren is. Misschien is de huidige aandacht voor het nabije Katendrecht wel de geluksfactor waar de ondernemers van de Afrikaanderwijk binnenkort van gaan profiteren, zoals de West-Kruiskade profiteert van het vernieuwde Rotterdam Centraal. Net als Katendrecht is de Afrikaanderwijk een wijk met een verhaal. Het is Katendrecht gelukt op en rond het Deliplein een 'belevingsgebied' te realiseren (uitgaan, horeca, winkels), waarom zou dat rond het Afrikaanderplein niet mogelijk zijn? Met Het Gemaal (met interessante programmering van Freehouse), food (unieke toko's), park, de heemtuin, de tweewekelijkse markt, etc. moet dat lukken. Bedenk ook dat zich in Rotterdam-Zuid een meer koopkrachtige (geëmancipeerde) allochtone middenklasse aan het ontwikkelen is, die ook eisen stelt aan winkels en horeca. In het succesvolle Turkse restaurant Meram aan het Afrikaanderplein kom je deze nieuwe middenklasse tegen. Marloes Alblas: 'Dat is ook een familiebedrijf. Mensen zijn bereid daar keihard te werken. Dag en nacht. Wij zijn ook zo. Ik werk makkelijk 60 uur in de week, met uitschieters naar 80 uur in de zomer. Met plezier. Als je eigen baas bent, ben je ook eigen slaaf zei mijn oma al.' Om die reden kijken ondernemers met argusogen naar 'de potjes' die hun inziens te gemakkelijk terecht komen in de handen van 'geen echte ondernemers'. Vandaar hun wens om, bijvoorbeeld als winkeliersvereniging, een beroep te kunnen doen op 'potjes' voor veiligheid, verbetering van het uiterlijk van hun winkels en een gezamenlijk advertentiebudget. En zegt, Marloes Alblas, ik doe het niet alleen. Ik doe het samen met andere ondernemers. De winkeliersvereniging van het winkelgebied rond het Afrikaanderplein is recent nieuw leven ingeblazen. De gebiedscommissie Feijenoord en woningcorporatie Vestia Feijenoord begrijpen de betekenis van deze club en werken er mee samen.

Richard de Boer van Richard Shoes op de West-Kruiskade

We verplaatsen de handeling van de Zuidelijke Maasoever naar de Noordelijke. Daar aan de andere kant van de rivier vinden we Richard de Boer van schoenen- en accessoirewinkel Richard Shoes. Hij is al sinds begin jaren tachtig met zijn winkel gevestigd aan de West-Kruiskade/1e Middellandstraat in het Oude Westen. Sinds jaar en dag knokt hij als voorzitter van de winkeliersvereniging voor zijn winkelstraat. Hij is nauw betrokken bij Alliantie West-Kruiskade. De Alliantie is opgericht als reactie op de moeizame economische ontwikkeling van het winkelgebied en op de drugsoverlast waarmee maar niet afgerekend kon worden. De Alliantie is er vooral

op gespits de winkelstraat meer te laten profiteren van de ligging nabij het vernieuwde Rotterdam Centraal. Zoals Katendrecht en de Kop van Zuid in potentie katalysatoren kunnen zijn van de Afrikaanderwijk, kan het internationale vervoersknooppunt Rotterdam Centraal dat zijn voor de West-Kruiskade. Duizenden mensen komen dagelijks het station uitgelopen, de vraag is hoe trek je ze de West-Kruiskade in? Welke 'magneten' zijn er te mobiliseren?

Voor het verbeteren van het winkelgebied West-Kruiskade is een economisch actieprogramma opgesteld. Dit actieprogramma bestaat uit een viersporenaanpak die we ook elders in het land tegenkomen bij het versterken van winkelstraten: een plintaanpak, het verbeteren van het imago en de kwaliteit van ondernemerschap, én een doordachte branchering. Om ondernemers te stimuleren te investeren, is een subsidieregeling getroffen. Dit fonds is inmiddels uitgeput. In totaal is ruim 2 miljoen euro geïnvesteerd en is bijna 70% van de panden in meer of mindere mate aangepakt wat het straatbeeld aanzienlijk heeft verbeterd. De straat heeft een metamorfose ondergaan en oogt op steeds meer plekken aantrekkelijk en uitnodigend.

Op het punt van veiligheid zijn er ook stappen gemaakt. Het toezicht is geïntensiveerd, de handhaving versterkt, overlastgevende panden zijn strategisch aangekocht. Ondernemers worden ondersteund door middel van het Keurmerk Veilig Ondernemen. De veiligheid in het gebied is in de afgelopen jaren vooruit gegaan, hoewel de veiligheidsindex vorig jaar een terugval liet zien. Het zijn niet langer junkies, maar hangjongeren die voor onveiligheidsgevoelens zorgen. Met de ondernemersvereniging, waar steeds meer ondernemers uit de straat bij zijn aangesloten, is een brancheringsplan opgesteld dat invulling geeft aan leegstaande en vrijkomende panden. Een verlichtingsplan is in de maak. Allemaal verbeteringen, maar het kan nog beter, nog veiliger, nog sfeervoller en met nog meer winstgevende ondernemingen en winkels.

Het instrumentarium dat op de West-Kruiskade ingezet is, verschilt in essentie niet van die van andere winkelstraten. Maar wat bijzonder aan de Alliantie is dat zo veel mogelijk gebruik wordt gemaakt van de kennis en kwaliteiten van ondernemers zoals Richard de Boer. Een ander bijzonder punt is dat de Alliantie een kantoor heeft in een voormalig café aan de West-Kruiskade. Iedereen loopt daar makkelijk in en uit. De Alliantie functioneert on the spot. De winkelstraat met al zijn geuren, kleuren en geluiden werkt daar de hele dag op ieders zintuigen. In een dergelijke situatie is het moeilijk om abstracte en vage plannen te maken. Bij de Alliantie werkt ook Adriaan Schaap twee dagen in de week. Hij is een ondernemer in ruste, maar had decennialang een ijzerwinkel aan de winkelstraat. Hij denkt en adviseert mee. Ook Richard de Boer is kind aan huis bij de Alliantie. Als ik hem in zijn winkel interview, komt hij net terug van een presentatie die een stagiaire heeft gehouden over een uitgevoerde ondernemersenquête op de West-Kruiskade.

Richard de Boer heeft naast een winkel ook een webshop én wordt voor een aantal uren in de week betaald door welzijnsorganisatie Wmo Radar. Hij werkt onder de paraplu van Wmo Radar vanwege zijn rol in een stageplaatsenproject voor jongeren. Hij heeft tientallen stageplaatsen voor jongeren bij collega-ondernemers op de West-Kruiskade geregeld. Het heeft geleid tot het project Werk op de Kade. Samen gewerkt wordt met diverse scholen als Zadkine, Albeda College, Hoge School Rotterdam, HES, vakschool LMC en andere opleidingsbedrijven. De Boer, zelf opgegroeid in de Schilderswijk in Den Haag, staat voortdurend in contact met jongeren uit het Oude Westen die weinig kans krijgen van werkgevers 'omdat ze de verkeerde achternaam hebben of de verkeerde nationaliteit'. Hij heeft gemerkt dat hij ze 'een beetje op weg kan helpen' en 'een steuntje in de rug kan geven'.

'We zien ze als kut-Marokkanen en hangjongeren. Als je geen respect geeft, dan krijg je niks terug. Die jongens zijn gevoelig. Tuurlijk zit er talent onder die jongens! Dat moet je stimuleren, ze hebben een duwtje in de rug nodig. Ik heb hier jongens in de zaak die de hele stad zijn afgelopen voor een stageplek. Laatst had ik iemand met een gouden tand in zijn mond. Bij hem denken ze gelijk hij zal wel crimineel zijn. Maar hij werkt bij mij en ik denk wat een leuke, betrouwbare vent. En ik ga wel het gesprek met hem aan. Als jij voor een gouden tand kiest, kies je wel voor een bepaalde uitstraling. Als jij een tattoo op je oog laat zetten, dan kan je niet bij Unilever werken. Dat zijn keuzes die je maakt, die kan je niet op de maatschappij afschuiven. Maar dat kan je pas zeggen als ze binnen zijn, niet als je ze buiten door de politie heb laten weggagen. Tegen jongens die bij mij stage hebben gelopen zeg ik, zet mij maar op je sollicitatiebrief als referentie. Ik merk dat dat helpt. Ik word gebeld, ik doe een goed woordje voor ze.'

Richard de Boer is ook betrokken bij de Thaiboksschool van het Oude Westen. Richard de Boer - zelf een fervent sporter - is een van de vrienden van Stichting vrienden van de Thaiboksschool. De stichting ondersteunt de boksschool niet alleen financieel, maar verleent ook allerlei praktische hand- en spandiensten. De boksschool vervult in de wijk voor veel jongeren een belangrijke sociaal- maatschappelijke functie; het is ook een plek waar in het weekend allerlei 'galaatjes' plaatsvinden. De charismatische Khalid Chennouf, van Marokkaanse komaf en oud-wereldkampioen karate en thaiboksen, traint daar de jongens en meisjes uit de wijk. Het is zijn voorzittersrol van de winkeliersvereniging en genoemde maatschappelijke activiteiten die hem recent een 'borstbeeld' van woningcorporatie Woonstad Rotterdam heeft opgeleverd. De corporatie had op deze wijze verschillende actieve wijkbewoners letterlijk op een voetstuk gezet en de borstbeelden geplaatst in etalages van winkelpanden verspreid over de stad.

Epiloog

We hebben hier summier het verhaal verteld van twee ondernemers in twee achterstandswijken: Marloes Alblas van Alblas Tweewielers op de Pretoriaaan in de Afrikaanderwijk en Richard de Boer van Richard Shoes op de West-Kruiskade in het Oude Westen. Talloze projecten en projectjes hebben ze zien komen en gaan in hun winkelstraten (de bekende projectencarrousel), maar zij bleven al die tijd in hun wijk een constante factor. Alblas Tweewielers zit al 70 jaar op dezelfde locatie, Richard Shoes meer dan een kwart eeuw. Gedurende die tijd hebben ze in de eerste plaats hard gewerkt om een succesvolle zaak op te bouwen. En dat doen ze nog steeds. Marloes Alblas werkt aan een online winkel als aanvulling op groothandel en de traditionele winkel, Richard de Boer denkt na over nieuwe formules waarin hij 'beleving' en 'emotie' wil vangen. Tegelijkertijd denken ze 'samen' met hun collega-ondernemers mee over het verbeteren van hun winkelstraat, over zaken als veiligheid en branchering. Soms hebben ze de lokale overheid aan hun zijde, soms voelen ze zich door de overheid in de steek gelaten. Nu is er al jaren sprake van een economische recessie, eerder was het economisch tij gunstiger. Ze vechten niet alleen tegen een economische tegenwind, maar ook tegen de trend van online-winkelen. Een gevecht dat veel inventiviteit van hen vraagt. In beide wijken is er ook sprake van een machtige corporatie: Vestia Feijenoord in de Afrikaanderwijk, Woonstad in het Oude Westen. Er zijn tijden dat de corporatie soulmate is, op andere momenten is er irritatie en onbegrip. En hetzelfde geldt voor de politie of voor de culturele ondernemers die (tijdelijk) naast hen neerstrijken.

Tegelijkertijd maken hun verhalen duidelijk dat ze een belangrijke maatschappelijke rol vervullen, zie hun inzet voor stageplaatsen, voor werk in de wijk voor jongeren, veiligheid en leefbaarheid. Ze staan voortdurend in contact met personen uit andere domeinen en circuits: corporatiemedewerkers, de politie, welzijnsorganisaties en functionarissen van de lokale overheid. Richard de Boer is zelfs deels verbonden aan een welzijnorganisatie. De rol van deze ondernemers of 'best persons' (Van den Brink 2012) is lange tijd onderbelicht gebleven. Het beleid van de overheid bij het verbeteren van wijken heeft vele jaren in het teken van fysieke en sociale programma's gestaan. Het betreffende beleid was vooral gericht op middenveldpartijen en maatschappelijke initiatieven van bewoners. Er waren hoofdrollen weggelegd voor sociale professionals, bewoners, wijkagenten, corporatiemedewerkers, maar niet of nauwelijks voor ondernemers (Van den Brink, Engbersen en Dorenbos 2014). Om die eenzijdigheid te herstellen is het belangrijk om de economische invalshoek en de kennis en het handelen van ondernemers in het wijkenbeleid meer centraal te stellen. Zij zijn bij uitstek 'wijkexperts' met een scherp oog voor allerlei sociale, fysieke (esthetische) en economische details. In hun omgeving zal, zoals geschetst aan het begin van het essay, de komende jaren economisch veel veranderen. In de wijken waar hun winkels staan, zijn op zolders, achter keukentafels en in garages nieuwe ondernemers aan het opstaan. Kleinschalige bedrijvigheid daalt steeds meer

in woonwijken in. Wie vorm geeft aan wijkenbeleid, zal de ondernemer daarin een meer prominente rol moeten geven. In plaats van te zoeken naar de ultieme receptuur om winkelstraten of meer algemeen wijkeconomie te stimuleren, is het verstandiger de kennis en inzet van de 'best persons' onder de ondernemers te mobiliseren. Zo ook is het verstandig niet alleen te investeren in artistieke, promotionele, gentrificerende en maatschappelijke functies, maar ook directe steun aan ondernemers niet over te slaan. Denk bijvoorbeeld aan een plintaanpak of zoiets eenvoudig als het beschikbaar stellen van een advertentiebudget.

Geraadpleegde literatuur

- Anderiesen, G. en A. Reijndorp (1990), Van volksbuurt tot stadswijk: de vernieuwing van het Oude Westen. Projectgroep Het Oude Westen.
- Aytar, V. & J. Rath ed. (2012) *Selling Ethnic Neighborhoods. The Rise of Neighborhoods as places of Leisure and Consumption*, New York: Routledge.
- Brink, G. van den, e.a. (2012), Best persons en hun betekenis voor de achterstandswijk. Den Haag Boom Lemma.
- Brink, G. van den, R. Engbersen en R. Dorenbos (2015), Ondernemerschap en probleemwijken. Den Haag Platform 31.
- From shops to Home Offices: Entrepreneurship and Small Business Dynamics in Urban Residential Neighbourhoods. Dissertatie Universiteit van Amsterdam.
- Hospers, G-J. (2009) 'De wijkeconomie tussen romantiek en realisme', in: S. Franke & G-J. Hospers (2009) *De levende stad. Over de hedendaagse betekenis van Jane Jacobs*, Amsterdam: SUN, p. 69-80.
- Krimpen, J.M. van (1952), >In de oude stadswijk. Gebr. Zomer & Keuning.
- Atlas voor gemeenten. Thema: cultuur. VOC Uitgevers Nijmegen.
- Menging van wonen en werken. Planbureau voor de leefomgeving>. Den Haag Bilthoven.
- Risselada, A., & E. Folmer (2012) *Bedrijvige Wijken in Bedrijvige Steden. De wijkeconomie in vijf Nederlandse steden vergeleken*, Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Housing the Mobile Entrepreneur. The location behaviour of firms in Urban residential neighbourhoods. Dissertatie Rijks Universiteit Utrecht.

Dynamic Entrepreneurship. First and second-generation immigrant entrepreneurs in Dutch cities, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2006), Investeren in vermogen. Den Haag. Sociaal en Cultureel Planbureau (2013), Werk aan de wijk. Den Haag. Arrival City. Pantheon.

Visitatiecommissie Wijkaanpak (2011), Toekomst van de wijkenaanpak: doorzetten en loslaten (deel 1). Den Haag.



Op zoek naar concrete handelingsperspectieven

Een reflectie op het Boekdeel de Economisch Stad

Koos van Dijken

Het Boekdeel de Economische Stad maakt duidelijk voor welke economische uitdagingen de bestuurders in de gemeenten, steden en regio's staan. De prestaties van de Nederlandse stedelijke regio's kunnen zich niet meten met buitenlandse voorbeelden (OECD, PBL [118]), er wordt onvoldoende rendement gehaald uit de investeringen in de stedelijke economie (Van Oort [119]), het beleid schiet te kort (De Groot; Edzes, Dorenbos en Van Dijk) en de kracht van de verschillen wordt onvoldoende benut (De Groot). Daarnaast is de werkloosheid hoog (630.000 mensen volgens meest recente CBS cijfers november 2014), hebben veel mensen een uitkering (1,4 miljoen uitkeringsjaren) en is de economische groei laag (gemiddeld -0,11% in de afgelopen zeven jaar). Wat kunnen de bestuurders doen volgens de voorafgaande hoofdstukken en op welke wijze kan het handelingsperspectief voor de bestuurders nog verder worden aangescherpt?

Het realiseren van agglomeratievoordelen

Het Planbureau voor de Leefomgeving constateert in diverse analyses dat de Nederlandse regio's, in vergelijking met hun belangrijkste Europese concurrenten, de economische voordelen en de concurrentiekracht missen die verbonden zijn aan bevolkingsomvang en -dichtheid [120]. Daarmee worden belangrijke agglomeratievoordelen gemist om de welvaart en de concurrentiekracht van Nederlandse regio's te vergroten.

Deze agglomeratievoordelen zijn ook van belang voor de consumptiekant van de stad. De hoge dichtheid van mensen in steden zorgt dat er een groot aanbod van allerlei voorzieningen kan zijn. Gespecialiseerde winkels, hoogwaardige restaurants, cafés, terrassen, theaters, musea, cultuur en andere uitgaansgelegenheden. Deze voorzieningen gedijen en krijgen extra cachet als ze zich vestigen in het cultureel erfgoed, monumenten en historische panden (Rouwendaal) die eigen zijn aan de stad en zijn geschiedenis. Als de hoogwaardige voorzieningen bovendien samen gaan met aantrekkelijke en gevarieerde woon- en leefmilieus in stad én omgeving, ont-

staat een basis voor krachtige steden (Van Oort; Rouwendaal).

De Groot laat zien dat de agglomeratievoordelen bereikt worden door 'learning', 'sharing' en 'matching'. Terwijl in het perspectief van Van Oort de verbreding, inbedding en diversificatie van economische clusters en het verbeteren van de economische structuur van belang is. Van Oort verwacht veel van het stimuleren van de kennisoverdracht tussen bedrijfsleven en kennisinstellingen en cross-overs tussen sectoren. Hoe bestuurders de cross-overs kunnen bevorderen blijft in het midden. Ook Hafkamp, Dorenbos en Van Hoorn slagen er in hun analyse van de stedelijke economieën in Emmen en Zwolle niet in om aan te geven op welke wijze en in welke mate deze stedelijke economieën agglomeratievoordelen kunnen realiseren.

Het vergroten van de complementaire economische diversificatie

Dit betekent niet dat de bestuurders met lege handen staan. Voor regio's die onvoldoende massa en dichtheid hebben - of die klein en ijl zijn (Hafkamp, Dorenbos, Van Hoorn) - is het een nuttige strategie om de economische diversificatie te versterken. Van Oort suggereert om cross-overs tussen sectoren te versterken en om de kenniscirculatie in de regio te bevorderen. Edzes, Dorenbos en Van Dijk zoeken het in 'gerelateerde variëteit'. De vrees dat men door te veel diversificatie een prijs betaalt vanwege minder schaalvoordelen en innovatie, lijkt slechts een theoretische notie (Edzes, Dorenbos en Van Dijk).

In de huidige economie gaat het volgens de WRR [121] om het stimuleren van de kenniscirculatie in de regio en het beter gebruiken van bestaande kennis. Dit gaat verder dan het bevorderen van een kenniseconomie. De voorgestelde aanpak van de WRR vereist het ontwikkelen van het vermogen om (nieuwe en elders vigerende) kennis te signaleren, op te nemen en vaardig te gebruiken. Het vergt een stimulerende omgeving voor talenten die het uiterste uit zichzelf willen halen, die grenzen proberen te verleggen, barrières doorbreken en nieuwe wegen durven in te slaan. Om tot krachtige economische regio's te komen, moet uitzonderlijk vernieuwings talent gestimuleerd worden om het hoofd boven het maaiveld uit te steken.

Diversificatie wint ook aan kracht als zij zo veel mogelijk complementair zijn aan die van andere gemeenten in de regio en van andere regio's. Het versterken van de complementariteit is mogelijk door een grotere rol aan infrastructurele en bestuurlijke verbindingen tussen stedelijke regio's te geven, en door meer uit te gaan van de eigen kwaliteiten en het kennen en lenen van de burens (understanding en borrowing size). Goede kriskras verbindingen binnen en tussen de regio's zijn hiervoor onontbeerlijk. Maar ook allerlei vormen van virtuele, sociale en culturele connectiviteit.

De complementaire diversificatie kan versterkt worden door systematisch te werken aan de institutionele, functionele en culturele samenhang en samenwerking in

regio's. Voorbeelden van functionele samenwerking zijn het versterken en verbeteren van de transportsystemen in de regio, regionaal arbeidsmarktbeleid en regionale afspraken op het gebied van woningbouw, bedrijfsterreinen, kantoren, onderwijs- en cultuurvoorzieningen.

Meer culturele samenwerking kan tot stand komen door marketing, symbolen, welgekozen verschillende iconen en het voorbeeldgedrag van burgemeesters en wethouders.

Plaats de arbeidsmarkt in het hart van het economisch beleid

Volgens alle auteurs is het een belangrijke prioriteit om te zorgen voor een goed functionerende en gediversifieerde arbeidsmarkt. Dat gaat om meer dan een opgave op het gebied van de uitkeringen of de re-integratie van bijstandsgerechtigden en Wajongers (Edzes, Dorenbos, Van Dijk; Wilke en Dorenbos). Ondanks de korte termijn financiële opgave voor de gemeenten en de uitdaging om met ingang van 1 januari 2015 de Participatiewet goed in te voeren, is dat niet de essentie van een goed werkende stedelijke en regionale arbeidsmarkt. De groep bijstandsgerechtigden en Wajongers vormt immers slechts minder dan 9% van de arbeidsmarkt. En een belangrijk deel van deze groep zal geen blijvend aandeel kunnen leveren aan het versterken van de regionale economie (Wilke en Dorenbos). Veel belangrijker is het om de beleidsaandacht te richten op de ruim 1,2 miljoen mensen die jaarlijks aan het werk gaan, de 1,2 miljoen mensen die jaarlijks van baan veranderen of het 1,2 miljoen dat jaarlijks hun baan verliest. De opgave is dan om in te spelen op snelle technologische veranderingen, om de gevaren van een baanloze groei te onderkennen en om het verlies van vele middenklassen banen het hoofd te bieden. En dan gaat het inderdaad om het vergroten van de weerbaarheid, het aanpassingsvermogen, de flexibiliteit, de om- en bijscholing en de permanente educatie (Edzes, Dorenbos en Van Dijk) van alle werkenden, toetreders tot de arbeidsmarkt en inactieven. Dan zijn de aanbevelingen van de Commissie Bakker in Naar een toekomst die werkt nog steeds waardevol. Kunnen transitiefondsen, gevuld met een deel van de loonsom, gebruikt worden voor het faciliteren van overgangen, transities, bij- en omscholingen en levenslang leren (Edzes, Dorenbos en Van Dijk). En hierbij hoort het vergroten van de kenniscirculatie en het veel beter gebruiken van de bestaande kennis (WRR).

Een belangrijk onderdeel om te komen tot een betere werking van de arbeidsmarkt is het verhogen van de arbeidsparticipatie en hieraan besteden de auteurs onterecht weinig aandacht. Dit geldt in toenemende mate ook voor de oudere werknemers die met het verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd een plaats op de arbeidsmarkt moeten zien te behouden. Ook dit vergt een veel betere werking van de arbeidsmarkt. Met een hogere arbeidsparticipatie kan een hogere economische groei bereikt worden. De Miljoenennota 2015 biedt een heldere analyse van de potentie die dit heeft. Nederland is een deeltijdparadijs en in internationaal vergelij-

kend perspectief werken wij weinig uren per jaar. Het aantal gewerkte uren per jaar is in de OECD gemiddeld 1.700 uur per jaar, terwijl het in Nederland 1.380 uur is. Bij de vrouwen werkt in Nederland 30% fulltime, terwijl dat in de OECD 70% is. De Miljoenennota 2015 rekent voor dat als Nederland naar de participatiegraad zou gaan van Zweden en Zwitserland (80% i.p.v. 75%) en gemiddeld 1.600 uur per jaar zou werken (i.p.v. 1.380 uur), dan zou het arbeidsaanbod 25% hoger zijn dan nu. Met alle positieve economische gevolgen van dien.

Ook lokaal en regionaal zijn er mogelijkheden voor de bestuurders om de arbeidsparticipatie te vergroten. Het verlengen van de werktijd (bij gemeente en verbonden instellingen), het terugdringen van het ziekteverzuim, een betere en snellere bemiddeling tussen vraag naar en aanbod van arbeid, het scholen, bij- en omscholen van de beroepsbevolking, en het naar de arbeidsmarkt stimuleren én dwingen van een deel van 1,4 miljoen arbeidsongeschikten, bijstandsgerechtigden en werklozen.

Vergroot de vaardigheden van de beroepsbevolking

Uit diverse studies blijkt dat de agglomeratievoordelen en regionale productiviteitsverschillen voor ongeveer de helft verklaard worden uit dichtheid en massa. Voor de andere helft uit de kwaliteit van de beroepsbevolking (De Groot). En juist het vergroten van de kwaliteit van hun beroepsbevolking is een taak die de lokale en regionale overheden zich kunnen toe-eigenen.

Men houdt zich reeds met het onderwijs bezig in het kader van de lokale onderwijsagenda's, de randvoorwaardelijke taak van de gemeente voor het basis- en voortgezet onderwijs, en het bij- en omscholen van bijstandsgerechtigden, jong gehandicapten en werklozen (om te voorkomen dat zij in de bijstand terecht komen) in het kader van de Participatiewet. Het is geen grote stap, en diverse grote steden zetten die stap al, om met een sterke strategisch-economische oriëntatie die taak te vergroten. Edzes, Dorenbos en Van Dijk wijzen er terecht op dat – in lijn met 'Naar een lerende economie' van de WRR - het vergroten van de weerbaarheid en het aanpassingsvermogen van de regionale beroepsbevolking een belangrijke beleidsopgave is voor lokale en regionale bestuurders.

De kwaliteit van het onderwijs kan door de gemeente op allerlei manieren bevorderd worden. Om in de huidige kennis- en diensteneconomie goed te kunnen functioneren, dient men over vele vaardigheden te beschikken. Naast de juiste opleiding dienen jongeren en ouderen in toenemende mate te beschikken over een scala aan competenties (vakinhoudelijke competenties én generieke competenties, 'leren leren', oordelen en analyse, kennisprocessen organiseren) én soft skills (klantgerichtheid, samenwerken, doorzettingsvermogen, motivatie, sociale vaardigheden, netwerken). En aan deze vaardigheden kan – ook op lokaal en regionaal niveau - méér aandacht worden besteed. Daarbij zijn veel minder de laagopgeleiden een probleem en veel meer de middelbaar opgeleiden. Volgens enkele deskundigen

wordt binnen dertig jaar de helft van de huidige banen (en vooral de middenklasse banen) overbodig. En wij weten niet wat daar voor in de plaats gaat komen. De economie transformeert naar een 'zandloper economie'. Met relatief veel laag- en hoogopgeleiden en relatief weinig middenklasse banen. Dit maakt dat permanent leren, bij- en omscholen cruciaal is om met voldoende snelheid, aanpassingsvermogen en veerkracht oude beroepen en vaardigheden achter ons te laten en nieuwe eigen te maken.

Door werken en leren meer met elkaar te verweven en van levenslang leren echt een prioriteit te maken, hebben we een kans om het hoofd te bieden aan de snelle veranderingen. Dit kan verder door de onderwijstijd te verlengen (weekendscholen, zaterdag scholen, topscholen, extra lessen in de Engelse of Duitse taal) en door extra gemeentelijke middelen in te zetten om de prestaties van bepaalde scholen en onderwijsteams te belonen. De WRR laat met buitenlandse voorbeelden zien dat de kenniscirculatie in stad en regio vergroot kan worden door demonstratie-, technologie- en leercentra, regionale industriële ontwikkelcentra, meer plaats- en tijdsafhankelijk onderwijs, meer gevarieerd en meer geïntegreerd leren, blended learning en het stimuleren van allerlei mengvormen van basisvorming en beroepsoriëntatie (extended universities, individuele leerrechten, regionale cao's met afspraken over scholing en ontwikkelingsmogelijkheden). Het versterken van de kennis en vaardigheden vindt ook plaats door een intensieve samenwerking tussen bedrijven, kennisinfrastructuur, onderwijsinstellingen, en overheden en door de private investeringen in onderzoek en ontwikkeling te stimuleren.

Beter benutten van de verschillen tussen de steden en de regio's

Het is duidelijk dat er steeds grotere verschillen ontstaan tussen de regio's, steden en gemeenten in het land. De bevolkingsontwikkeling is sterk verschillend in het land (sterke groei, matige groei, krimp), de woon- en leefmilieus vertonen een steeds grotere (wenselijke) variatie en de economische ontwikkeling is verre van uniform in het land. Dit is een ontwikkeling die niet is tegen te houden. Daarbij moeten alle betrokkenen de gelijkheid en de verdelende rechtvaardigheid, die ons land zo sterk kenmerken, herdefiniëren. Mogelijkerwijs horen daar nieuwe vormen van regionale verevening bij (De Groot).

Het is opmerkelijk dat het eigen economische beleid van provincies, regio's en steden – ondanks de toenemende verschillen - nog maar in beperkte mate zichtbaar is. Klaarblijkelijk is het scherp vaststellen van de eigen specialisatie die aansluit bij het DNA, de sterke en zwakke punten van de eigen stad en regio, en de eigen identiteit verre van eenvoudig. Net zoals vele landen dezelfde speerpunten van economisch beleid hebben omarmd (ICT, duurzame energie, life science, milieutechnologie en nanotechnologie) is dit ook zichtbaar tussen de regio's en de steden. Er is veel kopieergedrag van onder andere health valleys, food valleys, energy valleys, brainparks, campussen, ICT, logistieke hubs en het bevorderen van de creatieve industrie.

In de voorafgaande hoofdstukken is echter ook een handelingsperspectief geschetst dat als een no-regret beleid altijd vruchten zal afwerpen. Namelijk het realiseren van één arbeidsmarkt, één gediversifieerde en gevarieerde onderwijsmarkt, één verkeers- en vervoerssysteem, één woningmarkt, en een mix van complementaire specialisatie en diversificatie (Hafkamp, Dorenbos, Van Hoorn). Vormgeven van meer intergemeentelijke samenwerking (De Groot). Het zorgdragen voor een betere uitvoering van beleid (De Groot; Wilke en Dorenbos). En het met meer dan gemiddelde ambitie realiseren van samenhang in beleid (Edzes, Dorenbos, Van Dijk). Dit kunnen de bestuurders morgen gaan doen. Zij kunnen hierin veel verder gaan dan de stedelijke regio's die door massa en dichtheid agglomeratievoordelen kennen. En met deze beleidsprioriteiten zijn zij niet afhankelijk van wishful thinking over hogescholen, campussen, economic boards, science parken en dergelijke.

Vergroot de samenhang in het beleid

In de 'new science of cities' (Van Oort) richt de aandacht zich op de complexe relaties tussen woon- en werkmilieus, voorzieningen, arbeidsmarkt, onderwijs, de bereikbaarheid van banen en de regionale economie. Bij de goede woon- en leefomgevingen hoort een eigen identiteit om aantrekkelijk te zijn voor huidige en toekomstige bewoners. In de strijd om brains, bewoners en kapitaal zijn de steden de winnaars, die door een sterke eigen identiteit zich weten te onttrekken aan de gelijk-schakelende krachten van de globalisering. Daarbij is er geen draiboek of blauwdruk die gevolgd kan worden om innovatieve regio's tot ontwikkeling te brengen. Er zijn geen simpele recepten. Clusters kunnen niet of nauwelijks gemaakt worden, en alleen een campus, hogeschool of valley doet geen wonderen. Succesvolle innovatieve regio's zijn moeilijk te kopiëren en goede voorbeelden hebben vaak een tijdelijke geldigheid.

Vanuit het besef dat de complexe relaties tussen diverse beleidsterreinen er toe doen, ontstaat een concreet handelingsperspectief voor de bestuurders. Er zijn lokaal en regionaal kansen om beleidsterreinen veel sterker met elkaar te verbinden, om op de snijvlakken vernieuwingen uit te lokken en om tegenstrijdigheden in het beleid te elimineren. Het economische en sociale beleid dient beter verbonden worden (Edzes, Dorenbos, Van Dijk; Wilke en Dorenbos; Hafkamp, Dorenbos en Van Hoorn). In sommige gemeenten wordt deze verbinding ook steeds sterker gezocht, mede vanwege het doel om te komen tot één werkgeversbenadering. Met de drie decentralisaties in het sociale domein kunnen innovaties en vernieuwend ondernemerschap worden bevorderd. Dit kan bijvoorbeeld door een deel van de aanbestedingssommen te bestemmen voor nieuwe toetreders, door geïntegreerde nieuwe vormen van dienstverlening aan te besteden, door de maatschappelijke opgave en wenselijke zorgvernieuwing te tenderen of door jaarlijkse kostendalingen af te dwingen. Wij zien in onze steden steeds meer de vervlechting van de functies wonen, werken, leren, zorgen en creatieve ontmoeting (Engbersen). En uiteraard komen in een krachtig en goed uitgevoerd arbeidsmarktbeleid vele beleidsterreinen

samen. Dit zijn slechts enkele voorbeelden. Ook zijn er vele voorbeelden van tegenstrijdige prikkels in het beleid die opgeruimd kunnen worden om tot een beter sociaaleconomisch beleid te komen. Gemeenten korten uitkeringen als men onvoldoende moeite doet om te solliciteren of omdat men de maatschappelijke dienstverlening verzaakt, terwijl andere gemeentelijke diensten de arbeidsmarktprikkel verminderen door de betrokkenen toe te laten tot de schuldhulpverlening of de aanvullende bijstand. Men verstrekt gemeentelijke kortingen en toeslagen aan inwoners met lage inkomens, waarmee de armoedeval alleen maar wordt vergroot en de prikkel om aan het werk te gaan kleiner wordt. Of men streeft een toename van het aantal sociale huurwoningen na; daarbij uit het oog verliezend dat de omvang en werking van de sociale huursector de mobiliteit op de arbeidsmarkt ernstig belemmert. En de grote, goedkope, weinig gediversifieerde woningvoorraad, de voor outsiders slecht toegankelijke huursector en het rigide ruimtelijke ordeningsbeleid zijn een hinderpaal om te komen tot economisch krachtige regio's (Rouwendaal). Een concrete taak voor een ambitieuze bestuurder en een ambitieus college.

Bevorder het ondernemerschap

In het verleden was de economische groei in belangrijke mate toe te schrijven aan de groei van de (beroeps)bevolking, de toetreding van meer vrouwen op de arbeidsmarkt, de toenemende arbeidsparticipatie en de productiviteitsstijging. De sterke bevolkingsgroei uit de afgelopen decennia is echter voorbij en is geen belangrijke determinant meer voor economische groei. Met de gewenning aan deeltijdarbeid in Nederland en de langzame stijging van de pensioengerechtigde leeftijd is het ook niet eenvoudig om de arbeidsparticipatie te vergroten. En de productiviteitsstijging komt al jarenlang niet boven de één procent uit. De enige dynamiserende factor in de economie die dan overblijft, is het ondernemerschap en het aanpassingsvermogen van de economie en de beroepsbevolking. Gelukkig constateren Hafkamp, Dorenbos en Van Hoorn dan ook dat de cultuur van ondernemerschap steeds belangrijker wordt in stedelijke regio's. Daarbij gaat het niet alleen om commercieel ondernemerschap, maar ook om sociaal, groen, cultureel, publiek, educatief, evenals web-, buurt- en zorgondernemerschap. Terwijl Engbersen uitgebreid beschrijft hoe multidimensionaal en niet in sjablonen te vatten het ondernemerschap is in leefbare en bedrijvige wijken.

Engbersen is de enige auteur die aandacht besteedt aan het bevorderen van dit ondernemerschap. Koester de diversiteit (het is én, én en én), focus niet alleen op culturele ondernemers, stop met de projectencarrousel, verdraag rommeligheid en rafelranden, heb geduld en gun je als bestuurder de tijd. Daarnaast zijn praktische stappen om een ondernemende cultuur te bevorderen: lagere lasten, verminderde of vereenvoudigde regelgeving, een eenduidig en samenhangend toezichtregime, excellent gastheerschap, goede informatievoorziening en het vergroten van de mogelijkheden om te voorzien in de financieringsbehoefte van bedrijven. Daarbij hoort ook het maximaal mogelijk maken van nieuwe vormen van sociaal en burger-

ondernemerschap (buurtzorg, buurtdiensten, buurtbedrijven, coöperaties, deeleconomie etc.). Dit kan onder andere door meer functiemenging (in woonwijken) mogelijk te maken, weinig of eenvoudige regels, lage lasten, informele broed- en ontmoetingsplaatsen, goedkope en flexibele bedrijfsruimtes en het toejuichen van dit type ondernemerschap. De charme van dit palet aan maatregelen is bovendien dat het geen bakken met geld kost.

Eindnoten De Economische Stad

- [1] Oswalt, P. (2006), *Atlas of Shrinking Cities*, Hatje Cantz Verlag, Duitsland.
- [2] Glaeser, E. (2011), *The Triumph of the City*, Macmillan, London.
- [3] Glaeser, E. (1998), Are Cities Dying? *Journal of Economic Perspectives*, 12 (2), pp. 139-160.
- [4] De Groot, H.L.F., G. Marlet, C.N. Teulings en W. Vermeulen (2010), *Stad en Land*, Centraal Planbureau, Den Haag.
- [5] Marshall, A. (1920), *Principles of Economics*, Macmillan, London.
- [6] Duranton, G. en D. Puga Duranton (2004), Micro-foundations of urban agglomeration economies, in: J.V. Henderson en J.F. Thisse (eds), *Handbook of Regional and Urban Economics* (edition 1, volume 4, chapter 48), pp. 2063-2117, Elsevier.
- [7] Schumpeter, J.A. (1943), *Capitalism, Socialism and Democracy*, Routledge, London.
- [8] Smith, A. (1776), *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Penguin Books, London, 1982.
- [9] Melo, P.C., D.J. Graham en R.B. Noland (2009), A meta-analysis of estimates of urban agglomeration economies, *Regional Science and Urban Economics*, 39 (3), pp. 332-342.
- [10] Ter verder informatie: de baandichtheid buiten de grootstedelijke gebieden in Nederland is ongeveer 150 banen per vierkante kilometer en de baandichtheid is het hoogste in de grootstedelijke agglomeratie Den Haag met ruim 2100 banen per vierkante kilometer (zie De Groot e.a., 2010).
- [11] De term Death of Distance is bekend van de titel van een boek van Frances Cairncross (1997; Harvard Business Press) en later verder gepopulariseerd door Thomas Friedman (2005) in *The World is Flat: A Brief History of the Twenty-First Century* (Farrar, Straus en Giroux). Edward Leamer (2007) geeft een fraaie en kritische beschouwing op het vermeende afnemende belang van afstand in zijn boekbespreking van het boek van Friedman in de *Journal of Economic Literature* (volume 45, pp. 83-126).
- [12] De Groot, H.L.F., J. Poot en M.J. Smit (2009), *Agglomeration Externalities*, Innovation and Regional Growth: Theoretical Perspectives and Meta-Analysis, in: R. Capello en P. Nijkamp (eds), *Handbook of Regional Growth and Development Theories*, Edward Elgar, Cheltenham.
- [13] Glaeser, E.L., H.D. Kallal, J.A. Scheinkman en A. Shleifer (1992), Growth in Cities, *Journal of Political Economy*, 100 (6), pp. 1126-1152.
- [14] Alfred Marshall, Kenneth Arrow en Paul Romer hebben in opeenvolgende bijdragen het belang van schaal voor economische groei benadrukt. Alfred Marshall deed dat in zijn baanbrekende werk in de negentiende eeuw. Kenneth Arrow (*The Economic Implications of Learning by Doing*, *Review of Economic Studies*, 29 (3), pp. 155-173, 1962) werkte dit theoretisch nader uit in de jaren zestig van de vorige eeuw. Paul Romer wordt door velen als de grondlegger van de endogene groeitheorie gezien waarin het belang van schaal voor economische groei verder wordt uitgewerkt (*Increasing Returns and Long-Run Growth*, *Journal of Political Economy*, 94 (5), pp. 1002-1037).
- [15] Groot, S.P.T., H.L.F. de Groot en M.J. Smit (2014), Regional Wage Differences in The Netherlands: Micro Evidence on Agglomeration Externalities, *Journal of Regional Science*, 54 (3), pp. 503-523.
- [16] Groot, S.P.T. en H.L.F. de Groot (2014), Estimating the Skill Bias in Agglomeration Externalities and Social Returns to Education: Evidence from Dutch Matched Worker-Firm Micro-data, Tinbergen Institute Discussion Paper, no. 14-088/VIII, Amsterdam-Rotterdam.
- [17] Radboud Engbersen Koos van Dijken (2014), Samen! vormgeven aan de verzorgingsstad. Analyse collegeakkoorden gemeenteraadsverkiezingen 2014 van de middelgrote en grote steden. Den Haag: Platform 31.
- [18] Enrico Moretti (2013), *The New Geography of Jobs*. Boston: Mariner Books.
- [19] Edward Glaeser (2012), *Triumph of the City*. London: MacMillan.
- [20] RLI (2014a), *Kwaliteit zonder groei. Over de toekomst van de leefomgeving*. Den Haag: Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur.
- [21] Michael Batty (2013), *The new science of cities*. Cambridge: The MIT-Press.
- [22] Tijs van den Boomen & Ton Venhoeven (2012), *De mobiele stad*. Rotterdam: nai010 Uitgevers.
- [23] Platform31 (2013), *Knooppuntontwikkeling in Nederland. (Hoe) moeten we transit-oriented development implementeren?* Den Haag: platform31.

- [24] Oedzge Atzema (2014), 'Verschuivende panelen'. ROM Magazine (te verschijnen).
- [25] Reinout Rutte & Jaap-Evert Abrahamse (2014), Atlas van de verstedelijking in Nederland. Duizend jaar ruimtelijke ontwikkeling. Hilversum: THOTH.
- [26] Henri de Groot, Gerard Marlet, Coen Teulings & Wouter Vermeulen (2010), Stad en land. Den Haag: CPB.
- [27] Benjamin Barber (2014), If mayors ruled the world: dysfunctional nations, rising cities. Yale: University Press.
- [28] RLI (2014b), De Toekomst van de Stad. De kracht van nieuwe verbindingen Den Haag: Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur.
- [29] Paul Cheshire, Max Nathan & Henry Overman (2014), Urban economics and urban policy. Cheltenham: Edward Elgar.
- [30] Glaeser, E., J. Kolko & A. Saiz (2001), 'Consumer city'. Journal of Economic Geography 1: 27-57. [31] Frank van Oort & Ton van Rietbergen (2014), De consumptiestad die werkt. Rooilijn 47: 61-67.
- [32] Thomas de Graaff, Frank van Oort & Raymond Florax (2012), 'Regional population-employment dynamics across different sectors of the economy'. Journal of Regional Science 52, pp. 60-84. Zie ook: Atzema (2014), ibid.
- [33] Frank van Oort, Evert Meijers, Martijn Burger, Mark Thissen & Marloes Hoogerbrugge (2014), Van agglomeratiekracht naar netwerkkracht: de concurrentiepositie van Nederlandse steden in netwerkperspectief. Den Haag: Platform31.
- [34] Frank van Oort (2013), De weerbare regio. Ruimtelijk-economisch beleid in de Zuid-Hollandse kenniseconomie Den Haag: Provincie Zuid-Holland.
- [35] Frank van Oort, Thomas De Graaff, Hans Koster, Han Olden & Frank van der Wouden (2013), Ruimte voor de stad als groeimotor. Universiteit Utrecht, onderzoek in opdracht van het Ministerie van BZK.
- [36] WRR (2013), Naar een lerende economie. Investeren in het vermogen van Nederland. Den Haag: WRR.
- [37] Frank van Oort (2013), De weerbare regio. Ruimtelijk-economisch beleid in de Zuid-Hollandse kenniseconomie. Den Haag: Provincie Zuid-Holland.
- [38] Mariana Mazzucato (2013), The entrepreneurial state. Debunking public vs. private sector myths. London: Anthem Press.
- [39] WRR (2008), Innovatie vernieuwd. Opening in viervoud. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid.
- [40] Zie Bureau Stedelijke Planning (2013), MIRT onderzoek FoodValley: Dutch food to the European top. Gouda: BSP.
- [41] Jennifer Roback, Wages, rents and the quality of life, Journal of Political Economy, 90(1982), 1257-1278.
- [42] Farook Lazrak, Peter Nijkamp, Piet Rietveld en Jan Rouwendal 'The market value of cultural heritage in urban areas: An application of spatial hedonic pricing'. Journal of Geographical Systems, 16 (2014), 89-114.
- [43] Mark van Duijn en Jan Rowuendal 'Cultural heritage and the location choice of Dutch households in a residential sorting model.' Journal of Economic Geography, 13(2013), 473-500.
- [44] Zie voor dagtochten: Ruben van Loon, Tom Gosens en Jan Rouwendal 'Cultural Heritage and the Attractiveness of Cities: Evidence from Recreation Trips.' Journal of Cultural Economics, 38 (2014), 253-285 en voor binnenlandse vakanties Ruben van Loon, Piet Rietveld en Jan Rouwendal 'Cultural heritage and domestic tourism in the Netherlands' mimeo. Het is in het kader van dit project niet onderzocht, maar men kan gerust aannemen dat hetzelfde geldt voor de bezoeken van buitenlandse toeristen.
- [45] Zie voor een analyse van het bestedingspatroon van toeristen: Ruben van Loon en Jan Rouwendal 'City tourism: travel purpose and expenditure patterns' mimeo.
- [46] Hans Koster en Jan Rouwendal 'Historic Amenities and Housing Externalities: Evidence from The Netherlands,' mimeo.
- [47] Mark van Duijn, Jan Rouwendal en Richard Boersema, 'Transformations of industrial heritage: Insights into external effects on house prices,' mimeo.
- [48] Willemijn Weijtschedé-van der Straaten, Jan Rouwendal en Jan Möhlmann 'The Impact of Education and Household Composition on Commutes and Location Choice,' mimeo.
- [49] Or Levkovich en Jan Rouwendal 'Location choices of highly educated foreign workers: the importance of urban amenities,' TI discussion papers 14-093/VIII.

- [50] Commissie Bakker (2008). Naar een toekomst die werkt. Den Haag.
- [51] Bergem W. van den, H. Erke, M. de Graaf-Zijl en E. van Loon (2014). The Dutch labour market during the Great Recession. Den Haag: CPB.
- [52] Vgl. Centraal Planbureau (2014). Juni-raming 2014: economische vooruitzichten 2014 en 2015. Den Haag.
- [53] UWV (2014a). Arbeidsmarktprognose 2014-2015. Amsterdam.
- [54] Frey, C.B. and M.A. Osborne (2013). The future of jobs: how susceptible are jobs to computerisation? Oxford University. Vgl. The Economist (2014) The onrushing wave: the future of jobs. jan. 18, 2014.
- [55] Alle Wajongers dienen herkeurd te worden. Ongeacht de resultaten van die herkeuring, blijven de bestaande Wajongers in de Wajong. Wajongers met arbeidsvermogen worden op hun uitkering gekort; in plaats van 75 procent zullen zij 70 procent van het minimumloon ontvangen. Herkeurde Wajongers zonder arbeidsvermogen blijven de 75 procent ontvangen. Nieuwe Wajongers met arbeidsvermogen maar zonder baan, belanden voortaan in de bijstand.
- [56] Zie R. Dorenbos, K. van Dijken en J. Korthals (2012). Naar een verbetering van de onderwijskwaliteit in de stad: wat kan het stadsbestuur doen. Den Haag: Nicis Institute.
- [57] In het nastreven en bewaken van de kwaliteit van het voortgezet onderwijs in brede zin hebben gemeenten echter geen expliciete taak. Deze taak is belegd bij schoolbesturen, de Onderwijsinspectie en de minister van Onderwijs. Voor de kwaliteit van het openbaar basisonderwijs zijn de gemeenten bestuurlijk wél verantwoordelijk. Echter ook voor dit onderwijs is de bestuurlijke verantwoordelijkheid vaak op afstand gezet van de dagelijkse bemoeienis van het college van burgemeester en wethouders en belegd bij zelfstandige schoolbesturen.
- [58] Commissie Derksen (2013). Perspectief voor de steden. Den Haag.
- [59] Edzes, A.J.E., M. Hamersma, L. Broersma en J. van Dijk (2012). De economische stijging van laag opgeleiden. Den Haag: Nicis Institute
- [60] Venhorst, V.A., S.J. Koster en J. van Dijk (2013). Geslaagd in de stad. Den Haag: Platform31. [61] OECD (2014). Territorial review Netherlands. Paris: OECD.
- [62] UWV (2014b). Vacature in Nederland 2013: de vacaturemarkt en personeelswerving in beeld. Amsterdam.
- [63] Inspectie voor Werk en Inkomen (2013). Regierol gemeenten bij regionaal arbeidsmarktbeleid. Den Haag.
- [64] Edzes, A.J.E., M. Hamersma, L. Broersma en J. van Dijk (2012). Op cit. [65] Edzes, A.J.E., et al. (2012). Op cit.; Vgl. UWV (2014b). Op cit. [66] Bergem W. van den et al. (2014). Op cit.
- [67] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013). De lerende economie. Den Haag: WRR. [68] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013). Op cit.
- [69] Onderwijsraad (2014). Een eigentijds curriculum. Den Haag. Vgl. Berge, W. Van den, R. Daas, A.B. Dijkstra, T. Ooms & B. ter Weel (2014). Investeren in skills en competenties: Een voorstudie voor programmering van onderzoek en beleid. Den Haag: CPB.
- [70] Ter Weel, B. en S. Kok (2013). De Nederlandse arbeidsmarkt in taken: Eerste bevindingen uit de Nederlandse Skills Survey. Den Haag: CPB.
- [71] Raspe, O. (2014). Trends in de regionale economie: Input voor de VNG-commissie stedelijk perspectief. Den Haag: PBL; M. (2013). Keys to the City: How economics, institutions, social interactions and politics affect regional development. Princeton: Princeton University Press; Morretti, E. (2012). The new geography of jobs. Boston/New York: Houghton Mifflin Harcourt Publishing Company; Weel, B. ter, A. van der Horst and G. Gelauff (2010). The Netherlands of 2040. The Hague: CPB.
- [72] Zie ook Atlas voor gemeenten 2014. Vgl. Edzes, A.J.E. (2010). Werk en bijstand: Arbeidsmarktstrategieën van gemeenten. Maastricht: Shaker Publishing.
- [73] Zie Edzes, A.J.E., R. Rijnks & J. van Dijk (2013). Spatial Implications of using firm level quota to employ low productive workers. Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, 104, 5, pp. 621-629. DOI:10.1111/tesg.12060.
- [74] Edzes, A.J.E. en J. van Dijk (2014). Laat de regio het werk doen. Socialisme & Democratie, 71, 5, pp. 8-14.
- [75] Becker, F., D. Bultje, M. Molema en P. Smeets (2007). Een economisch mozaiek: de PvdA en regionale economische politiek. Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting. Edzes et al. (2014) Op cit.
- [76] Broersma, L. en J. van Dijk (2008). The effects of congestion and agglomeration on mfp-growth in Dutch regions, Journal of Economic Geography, 8, 2, p.181-209.

doi: 10.1093/jeg/lbm041.; OECD (2014). Territorial review Netherlands. Paris: OECD.

[77] OECD (2014). Op cit.

[78] De OECD (2014) onderscheidt daarvoor 35 Functionele Stedelijke Gebieden (FSG), met een stedelijke kern en een regionaal verzorgingsgebied op basis van pendelstromen, die tezamen 74% van de Nederlandse bevolking bevat. Iedere Nederlandse provincie kent één of meerdere FSG-en.

[79] OECD (2014). Ibid. p. 85.

[80] De Jong, A. en F. Daalhuizen (2014). De Nederlandse bevolking in beeld: Verleden, heden en toekomst. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

[81] Hilbers, P. en G. Jehoel-Gijsbers (2010). Regionale verschillen bij het beroep op de WAJONG. Amsterdam: UWV.

[82] Venhorst, V. (2012). Smart move? The spatial mobility of higher education graduates. Groningen: RUG. Venhorst, V.A., A.J.E. Edzes, L. Broersma en J. van Dijk (2011). Brain drain of brain gain? Hoger opgeleiden in grote steden in Nederland. Den Haag: Nicis; Venhorst, V.A., S.J. Koster, J. van Dijk en P. Pellenburg (2011). Steden en kennisinstellingen. Den Haag: Nicis Institute.

[83] Delfman, H., S.J. Koster en P. Pellenburg (2011). Belang van het HBO voor de regionale economie: kenniscirculatie tussen het midden- en kleinbedrijf en hogescholen in de regio. Den Haag: Nicis Institute.

[84] Inspectie voor Werk en Inkomen (2013). Op cit.[85] Lammers, M., L. Kok en C. Wunsch (2013). Langetermijneffecten van re-integratie. Amsterdam: SEO.

[86] Er is ondertussen een hele onderzoeksliteratuur met toepassingen voor Nederlandse regio's ten aanzien van de gerelateerdheid van industrieën in regio's, de potentie's voor innovatie en economische groei, de weerbaarheid tegen economische schokken en de verbindingen met de skills van de beroepsbevolking. Voor een overzicht zie: Weterings, A. et al. (2013). De veerkracht van regionale arbeidsmarkten. Den Haag: PBL.

[87] Zie bijvoorbeeld:
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/smart_specialisation_en.pdf

[88] McCann, P. and R. Ortega-Argilés (2013). Smart Specialization, Regional Growth and Applications to European Union Cohesion Policy. *Regional Studies*, 84, 1-12

[89] Neffke, F., M. Henning & R. Boschma (2011). How do regions diversify over time? Industry relatedness and the development of new growth paths in regions. *Economisch Geographie*, 87, 3, 237-265.

[90] Ministerie van Economische Zaken (2014). Partnerschapsovereenkomst 2014-2020 m.b.t. EFRO, ESF, ELP en EFMZV. Den Haag.

[91] Weterings, A. et al. (2013). Op cit.

[92] Borghouts-Van de Pas, I. (2012). Lessen over werkzekerheid uit Zweden en Spanje. *ESB*, 97, 46475, pp. 68-73

[93] Edzes, A.J.E. (2011). Werken naar vermogen: De invloed van gemeenten op de onderkant van de arbeidsmarkt. *Tijdschrift voor Politieke Economie / TPEdigitaal*, 5, 4, 64-81.

[94] Zie Mirjan Oude Vrielink, Henk van der Kolk en Pieter-Jan Klok (2014), De vormgeving van sociale (wijk)teams, Platform31/BMC Advies/Universiteit Twente.

[95] Om een paar willekeurige voorbeelden te noemen: Raad voor Werk en Inkomen (2006a). De regio centraal: advies over afstemming en samenwerking op regionale arbeidsmarkten. Den Haag: RWI; Vereniging van Nederlandse Gemeenten/Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2004). Gezamenlijke beleidsagenda gemeentelijk arbeidsmarktbeleid. Den Haag. Het kabinet heeft recent besloten te gaan onderzoeken of en hoe het gemeentelijk belastinggebied kan worden uitgebreid. Meer ruimte om zelf belastingen te heffen past ook bij de grotere rol die gemeenten na de drie decentralisaties spelen. Wanneer gemeenten meer eigen inkomsten hebben, is een lagere uitkering uit het Gemeentefonds mogelijk.

[96] OECD (2014). Op cit.: 216.

[97] Toegang tot de Wajong (landelijke uitvoering en financiering) is nog wel mogelijk voor mensen met een zodanig zware beperking dat zij geen (economisch) productieve bijdrage aan de maatschappij kunnen leveren.

[98] Een scepticus zal deze kamerbrede steun met name verklaren door de koppeling van substantiële bezuinigingen aan deze decentralisatie van verantwoordelijkheden. Opvallend is in ieder geval dat de decentralisatie op het terrein van werk/inkomen een stuk minder politieke interesse opwekt dan de decentralisatie op het terrein van zorg.

[99] Waarbij opgemerkt moet worden dat 'vestigingsklimaatbeleid' zeer breed geworden is. Het gaat hierbij niet alleen meer om de aanwezigheid van fysieke ruimte

voor bedrijven. Veiligheid, voldoende woningen, cultureel aanbod, bereikbaarheid: eigenlijk is er geen gemeentelijk beleidsterrein meer te vinden waarmee geen verband is met een goed vestigingsklimaat.

[100] Tegelijkertijd dient de vraag gesteld te worden waarom leerlingen die een technische opleiding volgen moeite hebben met het vinden van een stageplaats of een startpositie.

[101] De enige echte oplossing voor deze mismatch lijkt een substantiële herwaardering binnen het loongebouw van technische functies te zijn. Die herwaardering heeft tot nu toe onvoldoende plaatsgevonden. De niet ontorechte angst van werkgevers voor een generiek stuwend effect op de loonkosten van zo'n specifieke herwaardering is een belangrijke reden. Anders gezegd: het prijsmechanisme van de arbeidsmarkt functioneert hier onvoldoende.

[102] Vanzelfsprekend dienen de vraag-aanbod verhoudingen goed in de gaten te worden gehouden. In het geval er tekorten aan (gekwalificeerd) personeel ontstaan, zullen bedrijven meer geneigd zijn om zelf de opleidingskosten te financieren of om over te gaan tot een interne bedrijfsopleiding.

[103] Vanzelfsprekend heeft de lokale overheid de taak en verantwoordelijkheid om te bepalen of de uitkeringsverstrekking rechtmatig is en kan hier de bekende controles op los laten.

[104] Beleidsmakers wijzen vaak op de productiviteitsgroei die mensen doormaken. Na enige tijd werkzaam geweest te zijn in een bedrijf zorgt (werk-)ervaring er voor dat de 'minimumloondrempel' geslecht is, en dat het programma om loonkosten-subsidies te verstrekken niet meer nodig is. Natuurlijk geldt voor een aantal mensen dat deze groei bereikt wordt. Het systematisch baseren van een programmatische aanpak op deze 'groei' van mensen behoort echter tot het gevaarlijke domein van het wensdenken.

[105] Dit kunnen directe subsidies zijn, maar ook andere compensaties aan bedrijfsleven ('gratis' job coaching, no risk polissen, detacheringconstructies) waardoor arbeidsrechtelijke risico's voorkomen worden, etc.

[106] Daar waar het bedrijfsleven zelf arbeidsovereenkomsten met deze groep aan gaat, is dit risico veel minder manifest. Arbeidsvoorwaarden boven het minimum-loonniveau worden (als het goed is) namelijk niet gecompenseerd door een loonkosten-subsidie. Bovendien is het een aardig signaleringssysteem voor de subsidieverstrekker: als betrokkenen een loonniveau krijgen aangeboden dat substantieel hoger is dan het minimumloon hebben ze blijkbaar een hogere productiviteit dan eerder was aangenomen (in een systeem van indicatiestelling).

[107] Staatssecretaris Klijnsma heeft de quotumregeling als stok achter de deur.

[108] Zie SCP (2013), 'Vraag naar arbeid', Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag. Ter vergelijking: een kleine 40 procent van de bedrijven geeft prioriteit aan 'oudere werknemers' en een kleine 20 procent aan het stimuleren van meer vrouwen in hogere functies.

[109] Het is overigens niet per se noodzakelijk dat gemeenten dit beleid (geheel) zelf uitvoeren. Inschakeling van marktpartijen is een beproefde methode. In actuele zin wordt het jargon 'social impact bonds' gehanteerd. Een belangrijke kanttekening moet hier wel geplaatst worden: vaak richten private matchingspartijen zich het liefst op goed bemiddelbare kandidaten (in dit artikel: eerste groep). Terwijl daar juist niet het overheidsbelang zou moeten liggen. Anders gezegd: vaak subsidiëren overheden marktpartijen voor werk dat ze sowieso doen.

[110] Zie Miljoenennota 2015, p. 63.

[111] Overigens komt uit evaluatiestudies naar voren dat de effectiviteit van arbeidsmarktbeleid beperkt is. Zo kunnen loonkostensubsidies een klein positief effect hebben voor mensen die heel moeilijk plaatsbaar zijn. Scholing lijkt een klein positief effect op de baankans te hebben, maar de onzekerheidsmarge is hierbij groot. Scholing lijkt beter te werken voor vrouwen, ouderen en kansarme groepen. Opvallend is dat de effectiviteit van een intensieve werkgeversbenadering (nog) niet grootschalig onderzocht is (zie www.divosa.nl).

[112] Zie ook de bijdrage van Jan Rouwendal in dit boekdeel. [113] Zie de bijdrage van Henri de Groot.

[114] Zie bijvoorbeeld Nicis Institute (2012), Conflict in samenwerking: de geloofwaardigheid van regionale verstedelijking. De centrale vraag in deze publicatie is hoe de regio geloofwaardig blijft in tijden van pijnlijke keuzes. Het antwoord is het blijven zoeken naar en benoemen van het gemeenschappelijk belang.

[115] Zie WRR (2013), Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland. Den Haag: WRR.

[116] Overigens bieden de drie decentralisaties gezamenlijk ook kansen voor meer synergie. Zaken als re-integratie, beschut werk, thuiszorg, vrijwilligerswerk, psychische hulpverlening etc, zijn allen aan elkaar gerelateerd wat nauwe samenwerking (verbindingen leggen) tussen verschillende beleidsdomeinen noodzakelijk maakt).

[117] De interviews in dit hoofdstuk zijn ontleend aan het experimentenprogramma wijk- en dorpseconomie van Platform31.

[118] PBL, Nederland in 2040; een land van regio's, Ruimtelijke Verkenning 2011, Den Haag, 2011; PBL, De internationale concurrentiepositie van de topsectoren, Den Haag, 2012; PBL, Werken aan de internationale concurrentiekracht van de Nederlandse regio's, Den Haag, 2013; OECD, OECD Territorial Reviews: Netherlands, Parijs, 2014.

[119] In dit hoofdstuk wordt naar de auteurs van de diverse hoofdstuk van het Boekdeel De Economische Stad verwezen.

[120] De internationale concurrentiekracht van de topsectoren, Den Haag, 2012.

[121] WRR, Naar een lerende economie; investeren in het verdienvermogen van Nederland, WRR-rapport 90, Den Haag, 2013.



De stad kennen, de stad maken

De sociale stad

Ton Rutjens

Lydia Sterrenberg

Inhoud

Inleiding

Jos Koffijberg, Geert Teisman

Deel 1: De transformatie

De verzorgingsstaat op de schop

Lydia Sterrenberg, met bijdragen van Koos Van Dijken

De complexiteit van terug naar de eenvoud

Mirjan Oude Vrielink, Lydia Sterrenberg, i.s.m. Helga Koper

Informele ondersteuning

Lydia Sterrenberg

Deel 2: Reflectie op nieuwe praktijken

Patronen doorbreken in het Amsterdamse jeugd domein

Tamara Metze en Douwe van den Berg

Janny Bakker, portefeuillehouder Wmo in Huizen

Wouter Rutten

Heleen Agterhuis, initiatiefnemer en ontwikkelaar van diensten-marktplaats BUUV

Wouter Rutten

John Beckers, directeur WIJ Breda

Dave van Ooijen

Bob Kassenaar, oud-medewerker gemeente Amsterdam

Lydia Sterrenberg

Veerkracht Carnisse

Frank van Steenbergem & Julia Wittmayer, i.s.m. Lydia Sterrenberg

Deel 3: Bestuurlijke opgaven

Lokale regie in het jeugd domein.

Joost Vos, Lydia Sterrenberg

Over prestatie meten: wanneer doet een wijkteam het goed?

Wouter Rutten, Lydia Sterrenberg

Tot slot Lydia Sterrenberg

Bijlagen, Lydia Sterrenberg i.s.m. Ton Rutjens



Inleiding

Jos Koffijberg, Geert Teisman

Dit boekdeel stelt de sociale kracht van de stad aan de orde. De aandacht voor het stedelijke sociale domein is groot en gaat in sterke mate uit naar drie decentralisaties en transformatie in het sociale domein. Ze zijn een majeure opgave die veel vraagt van stadsbesturen en maatschappelijke organisaties. Maar ook van burgers als cliënt, zorgbehoevende en vrijwilliger of mantelzorger. Dit boekdeel richt zich ook nagenoeg geheel op die opgave. Wel plaatsen we die in een breder perspectief van de sociale kracht van de stad, de bijpassende inhoudelijke thema's en de vraag waar de sociale kracht van de stad uit bestaat.

De stad: bron van sociale ellende of van sociale kracht?

De term 'sociaal' verwijst naar relaties tussen mensen. Hoe leven mensen in steden samen, hoe gaan ze met elkaar om, hoe organiseren ze zich? Er is een rijke lange traditie van sociologisch denken over de stad als samenlevingsverband. De socioloog Tönnies achtte de stedelijke leefwijze losser dan die in dorpen ('Gesellschaft in plaats van Gemeinschaft' [1]). Tijd- en vakgenoot Simmel beschreef de effecten van de stedelijke samenleving op het gevoel en de oriëntatie van de stadsbewoners. De sociale binding en cohesie in steden werd en wordt minder sterk verondersteld te zijn dan op het platteland. In het verlengde hiervan hekelden sociologen van weleer de anonimiteit van de stad, en waarschuwden zij voor afstomping en onverschilligheid.

Een van de vraagstukken van sociale kracht in de stad heeft daarom betrekking op binding en cohesie. Dat vraagstuk zien we terug waar stadsbestuurders en anderen de buurt of wijk als 'gemeenschap' propageren. Denk daarbij aan de vormgeving van vroeg-naoorlogse wijken, het Grotestedenbeleid en recent wijkenbeleid. Sociologen plaatsen daar kritische kanttekeningen bij. [2] Zo lijkt er in stadsbuurten sprake van bridging (lichte relaties) en in dorpen vaker van bonding (hechte relaties). Ook past de stad meer 'publieke familiariteit'. Stedelingen moeten geen vreemden voor elkaar zijn, maar hoeven ook niet alles te delen; het is prettig dat ze zich 'thuis voelen' in hun wijk, maar ook prettig dat ze eigen ruimte hebben (zie ook Duyvendak:). De sociale kracht van de stad zit enerzijds in de vrijheid die hij bewoners biedt om zaken anders te doen, maar ook in de sociale mobiliteit: stadsbewoners hebben meer kans hun sociale positie te verbeteren. Onderwijs en arbeid zijn klassieke stijgingsroutes waarlangs beter posities en inkomens zijn te verwerven. De stad fungeert als roltrap en trekt mensen aan die hun positie willen verbeteren. Er bevin-

den zich onderwijsinstellingen en werk voor zowel laag- als hooggeschoolden. Wie een stap zet in werk, maakt vaak ook een stap in wooncarrière en verhuist naar een betere wijk. De voormalige VROM-raad heeft het beeld van de stad als roltrap en perspectief van sociale stijging met succes gepromoot. Het heeft een centrale plaats in stedelijk beleid en krijgt veel aandacht in Kennis voor Krachtige Steden.

De sociale stad

Stedenbeleid (stadsvernieuwing, stedelijke vernieuwing, grotestedenbeleid, wijk-aanpak) richt zich vrijwel altijd op de problematische kant van steden: armoede, werkloosheid, schooluitval, prostitutie, criminaliteit, etnische spanningen. [3] Het houdt zich tot nu toe weinig bezig met de sociale kansen van de stad. Dat zien we als een groot gemis.

De sociale stad is niet alleen een problematische stad. De stad is de plek waarin mensen en culturen elkaar ontmoeten. Dat leidt tot (soms grote) spanningen, maar (en misschien wel juist in de spanning) tot vernieuwing en innovatie. Steden, rijk aan cultuur met een grote C, zijn bij uitstek plekken waarin stromen en netwerken verknoopt raken, ruimtelijk en sociaaleconomisch. De migranten nemen transnationale netwerken mee de stad in, waarvan de stad profiteert. Individualisering (ook met zorg bekeken trouwens) versterkt het zelf bewustzijn en zelforganiserend vermogen van burgers [4]. Ook - of misschien moeten we zeggen juist - nu, in recessie, zien we nieuwe initiatieven van burgers ontstaan. Daar zit een potentie, een bron van (sociale) kracht. In de geschiedenis zagen we trotse zelforganisatie eerder (middeleeuwse gilden; verenigingen en coöperaties vanaf 1880). Deze ervaring van maatschappelijk initiatief, mogelijk in reactie op privatiseringen uit de jaren tachtig en negentig [5], gaat gepaard met nieuw idealisme, nieuw maatschappelijk ondernemerschap en wordt mogelijk doordat verbindingen gemakkelijker zijn te leggen. [6] Stedelijke bestuurders, maatschappelijke organisaties en adviesraden (zoals de Raad voor de Leefomgeving) herontdekken dan ook de positieve sociale kracht van stedelingen.

Steden zien verband tussen 'sociale kracht' en decentralisaties. Sociale kracht uit zich in ondernemende bewoners, bedrijven en instellingen ('s-Hertogenbosch), 'eigen kracht' van bewoners (Almere) en sociale netwerken ('samenkracht' Eindhoven). [7] Het dubbele gezicht van de sociale stad - concentratie van maatschappelijke problemen en bron van kracht - heeft in Kennis voor Krachtige Steden aandacht gekregen. Met de kennis van nu zouden we daarbij kunnen stellen dat de problematische kant begrijpelijkerwijs meer is benadrukt, maar dat de andere kant een inhaalslag maakt.

Leeswijzer en inhoudsopgave

Dit deel over de decentralisaties en transitie in het sociale domein heeft het karakter van een bloemlezing, en biedt een breed beeld op de ontwikkelingen en daarmee

op de sociale kracht in steden. Verschillende invalshoeken passeren de revue en wetenschappelijke analyses en praktijkverhalen van vernieuwingen wisselen elkaar af. We beogen daarmee bestuurders en reflectieve professionals stof te bieden tot nadenken en tot actie over te gaan. Daarbij putten we uit verschillende deelonderzoeken met meer gedetailleerde kennis en inzichten (zie de onderstaande tabel). Het vraagstuk van arbeidsmarktbeleid bespreken we uit didactische overwegingen in het boekdeel Economie en raakvlakken met fysieke kwesties in het boekdeel Gebouwde Stad. De vraagstukken hangen echter sterk met elkaar samen.

Het boekdeel sociaal kent drie 'luiken':

Het eerste luik, 'De transformatie', schetst de veranderingen die door decentralisatie worden ingezet. Het meest zichtbaar is de oprichting van sociale wijkteams door veel gemeenten. Daarin komen de klassieke aanbieders en de burger samen, een spannende ontmoeting. Het meest gewenst wordt de nieuwe zelforganisatie van stedelingen. We gaan in op de vraag wat de mogelijkheden zijn van meer informele ondersteuning en zelfhulp. Wordt dit de kern van de transformatie of de achilleshiel?

'Reflectie op nieuwe praktijken', kruipen we dicht op de uitvoeringpraktijk. De gevolgen van de decentralisaties worden hier concreet en invoelbaar. Reflectieve practioners- die vooruitlopend op decentralisatie aan vernieuwingen werkten - Janny Bakker, portefeuillehouder Wmo in Huizen, John Beckers van WIJ Breda, Heleen Agterhuis, BUUV, en Bob Kassenaar, oud-medewerker van de gemeente Amsterdam, vertellen over hun innovatieve praktijken en wat ze daar tegenkomen. Daarvoor komen onderzoekers aan het woord die innovatietrajecten rond de jeugdzorg in Amsterdam volgden; daarna onderzoekers die meewerkten aan een project over meer veerkracht in de wijk Carnisse in het Rotterdamse Charlois.

Het derde luik, 'Bestuurlijke uitdagingen', geeft zicht op actuele bestuurlijke opgaven, zoals het vraagstuk van lokale regie in de jeugdzorg, prestatieketen in het sociaal domein, en een overzicht van generieke dilemma's rond sociale kracht.

De Stad is Sociale Kracht en trekt deze aan	De Stad als Concentratie van Sociale Zwakte
<p>Sociale mobiliteit</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sociale mobiliteit • Tweede-generatie jongeren • Herstructurering en sociale stijging jongeren • Economische stijging van laagopgeleiden & 'Geslaagd in de stad' <p>Sociale cohesie</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verval van buurten en sociale cohesie • De kracht van prachtige openbare ruimten • De bindende invloed van middengroepen • Buurten, spanningen en conflicten <p>Zorg en welzijn</p> <ul style="list-style-type: none"> • Leren Participeren: Onderzoek Wmo • Verschuivende verhoudingen tussen professionals en vrijwilligers • Mantelzorg en solidariteit onder allochtonen • Gezinsinterventies gezinnen 	<p>Migratie</p> <ul style="list-style-type: none"> • Arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa <p>Onderwijs</p> <ul style="list-style-type: none"> • Effectiviteit en toepasbaarheid brede scholen • De aanpak van voortijdig schoolverlaten <p>Veiligheid</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sturing van lokale veiligheid • Prostitutie en Bestuurlijke Instrumenten • Veelplegers

Tabel 1: Onderzoek sociale vraagstukken in Kennis voor Krachtige Steden

Deel 1: De transformatie

De verzorgingsstaat op de schop

Lydia Sterrenberg, met bijdragen van Koos Van Dijken



'De voor de tweede helft van de twintigste eeuw zo kenmerkende waarden 'vrijheid', 'gelijkheid', 'sociale rechtvaardigheid' en 'solidariteit' zullen voor de eerste helft van de eenentwintigste eeuw een nieuwe formulering en inhoud dienen te krijgen en de daarmee samenhangende vraagstukken van nieuwe analyse en betekenissen voorzien.'

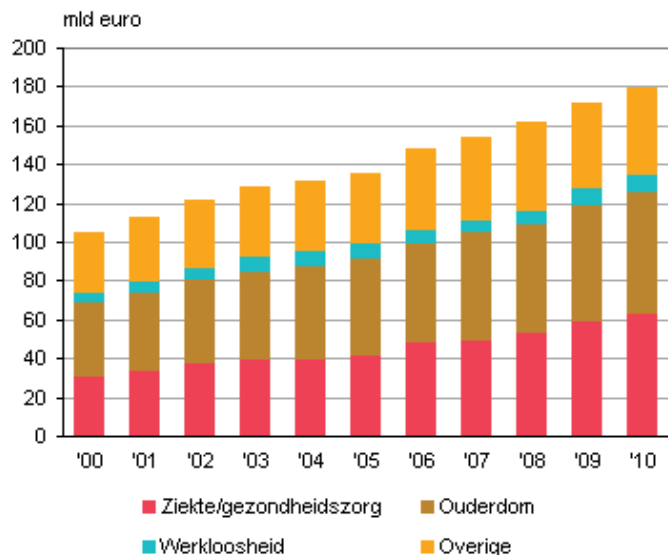
Sinds 1 januari 2015 is het zover: de decentralisaties in het sociale domein zijn een feit. Gemeenten en Rijk vlogen elkaar hieraan voorafgaand herhaaldelijk in de haren. Ook de sociale partners en het kabinet lagen bij herhaling met elkaar overhoop. Maar de mega-operatie van decentralisatie is gerealiseerd. In 7 jaar tijd - van de aankondiging in 2007 met het Regeerakkoord van Rutte II tot de accordering van drie nieuwe wetten door de Tweede en Eerste Kamer - is de verzorgingsstaat op andere leest geschoeid en zijn gemeenten 'eerste' overheid geworden. De Participatiewet maakt gemeenten verantwoordelijk voor jonggehandicapten met een arbeidsbeperking en arbeidsvermogen. De Wmo 2015 en de Jeugdwet leggen een deel van de AWBZ, zoals begeleiding en dagbesteding voor mensen met beperkingen en gespecialiseerde jeugdzorg, op het bordje van gemeenten.

Belangrijke aanleiding voor decentralisatie zijn de oplopende kosten van maatschappelijke ondersteuning en zorg. De financiële en economische crisis vergrootte de urgentie om in te grijpen. Gecombineerd met de kritiek dat zorg en de maatschappelijke ondersteuning ver afstaan van burgers en cliënten, en dat burgers zelf meer kunnen en moeten doen, ontstond een draagvlak voor verandering. Gemeenten, die dichter bij de burgers staan, moeten nu maatwerk leveren en 'zorgen dat' lokale partijen 'zorgen voor' goede zorg tegen lagere kosten.

Gemeentelijke budgetten voor sociaal beleid verdubbelden bijna en wethouders sociaal hebben aan gewicht gewonnen. De opgave voor deze wethouders en de Raad zijn niet gering en vol risico. Er is sprake van bezuinigingen van 15 tot 25%. Meer uitgeven raakt nu de gemeentelijke begroting. Ook zijn de decentralisaties een nieuwe organisatieopgave. De zorg moet meer integraal en op maat worden georganiseerd, met beroep op eigen kracht. Dat schudt het uitvoeringsveld behoorlijk op en genereert onzekerheid bij zorgbehoeftigen. De pers staat klaar om over misstanden te rapporteren en het zal niet lang duren voordat de eerste wethouder sociaal moet opstappen. De hervorming is spannend en past in een geschiedenis van hervormingspogingen. Voorheen zijn de hoge verwachtingen niet altijd uitgekomen. De huidige verandering verdient het dan ook om in dat bredere historisch perspectief geplaatst te worden.

De verzorgingsstaat kreeg vorm vanaf de Tweede Wereldoorlog [9]. De noodwet Drees uit 1947, waarmee bejaarde ouders niet meer afhankelijk waren van hun (meestal) nog niet erg bemiddelde volwassen kinderen, was belangrijk. Eerst was de verzorgingsstaat een bescheiden vangnet met aanvullende hulp voor de zwaksten in de samenleving. Met steun van politici en middenveld zijn de arrangementen uitgebouwd. Meer soorten risico's en voorzieningen werden gedekt, het aantal gerechtigden - aanvankelijk slechts premiebetalers, later ook niet-premiebetalers - werd verder uitgebreid en nieuwe sectoren, als scholing, huisvesting, welzijn [10] werden opgenomen. Zo ontstond een geheel van generieke geïnstitutionaliseerde rechten en voorzieningen voor een groot deel van de bevolking.

De kosten ervan drukken in toenemende mate op de Rijksbegroting (figuur 1). Percentueel groeiden de kosten van sociale zekerheid tussen 1970 en 2013 van 11,4 naar 13,1% van het bruto binnenlands product. De zorguitgaven, die voor bijna 90% collectief verzekerd zijn, stegen van 2,8 in 1970 tot 10,7 % in 2013. Opgeteld is dat een groei van 14,2 in 1970 tot 23,8% in 2013. Zonder ingrijpen slokken de zorguitgaven in 2040 een kwart van de collectieve uitgaven op. De zorguitgaven vormen zo een 'koekoeksjong' dat andere collectieve uitgaven, zoals onderwijs, veiligheid, infrastructuur over de rand van het begrotingsnest dreigt te werken. De groeiende overdrachten van gezond naar ziek en van hogere naar lagere inkomens zetten druk op de solidariteit. Ook tasten de belastingen en sociale premies de economische groei aan. Redenen dus om in te grijpen.



Figuur 1: Rijksuitgaven voor de verzorgingsstaat, tussen 2000 en 2010. Bron: CBS

L'histoire se repète?

Oplopende uitgaven waren ook eind jaren zeventig reden voor alarm. Over de aanpak ervan was men het destijds niet eens. Neoliberalen en conservatieven wilden minder staatsbemoedening en meer marktwerking. Links hield vast aan de verzorgingsstaat. Het duurde tot begin jaren tachtig voordat de overheid ingreep. Het begrotingstekort was in 1982 gegroeid tot 10,7% van het bruto nationaal product (bnp) en de hoge loonheffingen maakten arbeid duur. Dat hielp niet om uit de crisis te komen. Toen greep de overheid in op hoogte en duur van de uitkeringen. [11] In de jaren negentig volgden pogingen tot volumebeperking en activering, onder andere in reactie op grootschalig oneigenlijk gebruik van voorzieningen zoals de WAO. [12] Marktwerking en privatisering werden toegepast.

De kosten bleven stijgen. Die maatregelen waren weinig radicaal en doorbraken niet de onderliggende patronen van de groeiende zorgvraag.

Decentralisatie is een nieuwe poging om de kosten te beteugelen. Met het verlagen van de hoogte van uitkeringen en aanpassen van de pensioenleeftijd is een stap gezet. Maar een fundamentele verandering van de ondersteuning, de 'transformatie' lijkt nodig. Daarin staat de vraag van burgers meer centraal en ligt meer verantwoordelijkheid bij de burger, die meer zelf of met anderen moet doen. Dat appèl lijkt mede ingegeven door teleurstelling over de effecten van marktwerking. Burgers

zouden te afhankelijk zijn van professionals en zich te veel als rechthebbende cliënten gedragen. 'Consumentisme' en afhankelijkheid van de overheid moeten minder. Maatschappelijke ondersteuning start nu meer bij de kracht van burgers, participatie van de omgeving én preventie van hulpvragen.

Dat vereist een andere houding van professionals. Die moet er aan bijdragen dat niet meer burgers in het veld van de hulpverleners terecht komen en zoals nu afhankelijk en passief worden, maar dat zij inzetten op sociale kracht. Opnieuw klinkt de kritiek die ook al klonk in de jaren zestig en zeventig, maar nu in termen van overspecialisatie en gebrek aan effectiviteit.

'Op zeven burgers is één betaalde kracht bezig met medische en sociale zorg en welzijn. Eén op de zeven burgers zit in gespecialiseerde zorg. De inzet van welzijns- en maatschappelijke werkers in de eerste lijn is min of meer stabiel gebleven of licht afgenomen. <..> Daarmee komen we op een kernvraagstuk: overspecialisering en institutionalisering van sociale problemen.' Hans van Ewijk, 2010 [13].

Schuivende verhoudingen, veranderend speelveld

Met decentralisatie is een nieuwe hervormingsronde ingezet, met een nieuwe organisatie en een nieuwe aanpak die dure, intensieve hulp voorkomt. We verkennen vragen als 'gaat het lukken?'; gaan bestaande belangen geen roet in het eten gooien?; en staan regels mooie resultaten niet in de weg? Iedere bijdrage kent daarbij zijn eigen insteek en verhaal, maar door de verschillende verhalen komt naar voren dat - zoals ook transitiewetenschappers stellen [14] - de transformatieopgave een vernieuwingsopgave is die bestaat uit drie aspecten: de 'actorconfiguratie' (wie er betrokken zijn en hun relaties) de formele regels en de informele regels, zoals routines en cultuur.

Nieuwe 'actorconfiguraties'

De decentralisatie op basis van de nieuwe wetten en regels verandert de 'actorconfiguratie': welke partijen doen er toe en hoe liggen de relaties en machtsverhoudingen tussen partijen. Met het beroep op participatie en eigen kracht komen burgers/cliënten als medespelers in beeld. Maar welke positie kunnen zij krijgen? Wat zijn de mogelijkheden binnen de nieuwe arrangementen die ontstaan, om zelf meer sturing te geven, als cliënt of mantelzorger? En is, om invloed uit te oefenen, niet macht en invloed nodig?

In de hoofdstukken De complexiteit van terug naar de eenvoud over sociale wijkteams en Informele ondersteuning door vrijwilligers en mantelzorgers wordt duidelijk hoe de nieuwe wetten en regels enerzijds meer ruimte geven aan mogelijkheden en wensen van burgers/cliënten, maar anderzijds tonen dat de overheid tegelijkertijd sterk de condities bepaalt. [15] Ook worden initiatieven besproken om bur-

gers meer invloed te geven - zie bijvoorbeeld de verhalen over de omvorming van de WIJ Breda waarbij burgers/cliënten en professionals steeds meer samen de organisatie maken, de kanteling in het kader van de Wmo in Huizen waarbij besproken keuzes rond zorg(voorzieningen) doorwerken in 'persoonsvolgende financiering', of het verhaal van Bob Kassenaar over gebiedsgericht werken in Amsterdam en het hoofdstuk over het Veerkracht project in Carnisse, dat burgers in de wijk meer invloed probeert te geven.

De decentralisaties hebben ook voor andere partijen consequenties, zoals bestaande en potentiële aanbieders. Bronnen als kapitaal, netwerken, infrastructuur, kennis, initiatief en aanpassingsvermogen gaan bepalen wie het gaat redden en wie niet. Deze bronnen zijn niet gelijk verdeeld. Nieuwkomers in het institutionele veld, vaak vernieuwers, beschikken lang niet altijd over de nodige machtsbronnen, of maar over een deel daarvan. Dat maakt het lastig voor hen om een gelijkwaardige medespeler te worden. Zie bijvoorbeeld het verhaal van Heleen Agterhuis over BUUV.

Formele kaders: regels en wetten

Juridische en financiële arrangementen geven richting aan praktijken en kaders die in. Wetten en regels en financiële arrangementen dragen zo bij aan een business as usual. Met de decentralisatie en de nieuwe Participatiewet, Wet Jeugdzorg, nieuwe Wmo en Wet Langdurige Zorg zijn verschillende formele arrangementen gewijzigd. Maar vele andere formele arrangementen niet. Wat betekent dat voor de transformatie? Waar helpen bestaande arrangementen, waar blijken ze een barrière voor de gewenste vernieuwing en kan een nieuwe, vrije interpretatie misschien helpen, of moeten regels misschien echt gewijzigd worden? In het voortraject van de decentralisaties is hierover in de politiek het nodige gesteggeld. In de verschillende hoofdstukken komt dit aspect minder pregnant naar voren - misschien omdat veel in het voortraject is uitonderhandeld, en we nog maar net aan het begin staan van de implementatie van de decentralisaties. Alleen het verhaal over de kanteling in Huizen, waarin Janny Bakker vertelt over de soepele toepassing van regels, gaat hierover.

Zachte regels, van cultuur en routines

Ten derde zit er ook een angel in bestaande cultuur en routines. De decentralisatie vergt bijvoorbeeld iets anders van de professionals die een nieuwe cultuur van samenwerken moeten ontwikkelen, waarin nabijheid (presentie) en vraaggericht werken weer centraal komt te staan. Het vraagt van bestuurders een cultuur van dienstbaar sturen. Het vraagt van bestuurders en ambtenaren het loslaten van het gelijkheidsdenken. En het vraagt het loslaten van de cultuur van Nieuw Publiek Management en afrekenen. Ook daarin is verandering nodig wil de transformatie slagen. In het veranderen van de cultuur en routines ligt misschien wel de taaiste opgave. Tegelijkertijd is het zo dat als het lukt die te veranderen - in de juiste richting - heel veel gewonnen is. Niet toevallig dan ook, denken we, gaan bijna alle bijdragen

juist over veranderingen op dit gebied: het hoofdstuk 'De complexiteit van terug naar de eenvoud' over sociale wijkteams, de hoofdstukken over de veranderingen in de Amsterdamse Jeugdzorg, over Lokale Regie in het jeugddomein en Prestatiemeeten, en de verhalen over Veerkracht in Carnisse, over BUUV (Heleen Agterhuis), WIJ Breda (John Beckers); de kanteling in Huizen (Janny Bakker) en de pogingen in Amsterdam om meer aan te sluiten op wat burgers willen en gebiedsgericht te werken (Bob Kassenaar).



De complexiteit van terug naar de eenvoud

Nieuwe organisatievormen en werkwijzen in het sociaal domein

Mirjan Oude Vrielink, Lydia Sterrenberg, i.s.m. Helga Koper

Gemeenten willen de stap zetten naar organisaties en werkwijzen die meer vraaggericht en integraal zijn en meer burgerkracht genereren. Zij kiezen daartoe veelal voor sociale (wijk)teams [16], soms als pilot en soms als vervanging van (een deel) van de oude arrangementen. In sociale (wijk)teams werken professionals uit verschillende organisaties en disciplines samen - vaak volgens het principe van één gezin, één plan, één regisseur/hulpverlener. [17]

In dit hoofdstuk houden we - mede op basis van KKS onderzoek [18] - deze manier om ondersteuning te organiseren tegen het licht. We kijken achterom naar de vrijwel uniforme inzet op sociale (wijk)teams en staan stil bij de grote variatie binnen en tussen steden in de vormgeving van deze teams. Ten slotte geven we aandacht aan valkuilen die inherent zijn aan netwerksturing in wijkteams en de noodzaak van blijvend leren.

Terugblik: sociale wijkteams en één plan, één gezin, één regisseur

Bij de decentralisatie is bewust ingezet op grotere gemeentelijke beleidsvrijheid vanuit de verwachting dat gemeenten de organisatie en werkwijze van de ondersteuning in het sociale domein afstemmen op lokale context en ambities. Dat gemeenten dan overwegend kiezen voor sociale wijkteams verbaast dan.

Om dat te begrijpen gaan we terug in de tijd. Het idee van wijkteams om de problematiek in achterstandswijken integraal en generalistisch aan te pakken kreeg al vorm in de wijknaanpak van minister Vogelaar (2008). De aanpak in een aantal 'krachtwijken' stond toen prominent op de agenda. Omdat veel huishoudens te kampen hadden met hardnekkige problemen op tal van gebieden combineerde de overheid een fysieke, sociale en persoonlijke aanpak. Het ontbrak sommige burgers aan competenties en kansen om maatschappelijk te participeren en vooruit te komen. Vooral dat had zijn neerslag op de kwaliteit en leefbaarheid van wijken. Daarom koos Vogelaar een integrale en systematische aanpak over grenzen van domeinen heen. [19] Een voorbeeld is het Achter de Voordeur-experiment, waarin organisaties samenwerken in sociale wijkteams. Daarmee wilde men probleemhuishoudens beter en eerder bereiken en effectiever en efficiënter ondersteunen. Hulpverleners gingen naar bewoners

toe: de 'eropaf-benadering'. [20] De problemen die zij aantroffen werden in samenhang gezien en aangepakt op basis van één plan voor het gehele gezin.

De werkwijze bouwde voort op ervaringen in een pilot jeugdzorg. Daarin werkten professionals samen vanuit het principe 'één gezin, één plan', een reactie op kritiek dat multiprobleemgezinnen met hulpverleners te maken hadden die niet van elkaars betrokkenheid wisten en langs elkaar heen werkten. Het Achter de Voordeur-experiment voegde hieraan een nieuw aspect toe. De professionals zochten geen samenwerking in een overlegstructuur rond concrete gevallen, maar vormden een zelfstandig functionerend team. Zo konden een eigen werkcultuur en werkprocessen ontstaan. De teamleden gingen proactief huisbezoeken afleggen, speurend naar problemen en kansen en stelden in samenspraak met een gezin een plan op. Zo kreeg dat gezin één plan en één hulpverlener die hen op alle gebieden ondersteunde en specialistische ondersteuning inschakelde waar dat nodig was. Daarbij nam het teamlid de regie om de integrale aanpak te borgen. Het principe 'één gezin, één plan, één regisseur' was geboren.

De vernieuwende aanpak bleek voor multiprobleemgezinnen positief te werken; meer stabiliteit, welzijn of sociale stijging [21] en een doelmatiger inzet van middelen [22]. Daarmee lag er voor de drie decentralisaties een experimenteel organisatie-model klaar dat paste. Het model sloot aan bij het in 2010 gestarte programma Welzijn Nieuwe Stijl van toenmalig staatssecretaris Bussemaker en bij het door staatssecretaris Van Rijn omarmde model om zorg en welzijn op elkaar te laten aansluiten. Ook de gelegenheid tot 'slim te kopiëren', een beproefde strategie van gemeenten [23], heeft voor de snelle verbreiding van sociale (wijk)teams gezorgd. Interessant is dat de gemeentelijke beleidsnota's, op een enkele na, geen onderbouwing geven van de keuze voor sociale wijkteams, aldus Van Arum en Lub [24] na een analyse van 32 nota's. Vraaggesprekken gehouden in het onderzoek naar de vormgeving van sociale wijkteams bevestigden dit beeld. [25]

Naar meer variatie in arrangementen

Ondertussen zijn sociale (wijk)teams onderdeel van de lokale praktijk, waarbij in de (door)ontwikkeling van deze teams bij diverse aspecten meer variatie in organisatie-modellen is ontstaan.

Variatie in doelgroepen.

Richtten de sociale wijkteams zich eerst op multiprobleemgezinnen, later kwamen ook andere doelgroepen in beeld. In 2014 fungeert de helft van de wijkteams als toegang tot ondersteuning voor iedereen, de andere helft voor multiprobleemhuishoudens en in een enkel geval alleen voor mensen met lichte problematiek. Sommige steden werken met speciale teams (jeugd-, ouderen- of 'opschaalteams') naast of na het sociaal (wijk)team.

Variatie in doelen - naast individuele ondersteuning het versterken van de buurt.

In de eerste experimenten met de sociale wijkteams wilde men een integrale aanpak mogelijk maken. Met de decentralisaties kwamen hier andere doelen bij, zoals kostenbeheersing, preventie, participatie in de samenleving en op de arbeidsmarkt en meer op eigen kracht en de problemen in het eigen netwerk oplossen. Die maken dat sommige (wijk)teams niet alleen een rol hebben in het bieden of organiseren van individuele ondersteuning, maar ook in het organiseren van collectieve voorzieningen voor ondersteuning en sterkere buurten.

Variatie in thema's waar het wijkteam steun geeft.

Sociale (wijk)teams verschillen weinig in samenstelling van integrale analyse en aanpak: verslaving, geestelijke gezondheid, eenvoudige medische zorg, persoonlijke verzorging, dagbesteding, opvoedondersteuning, woonbegeleiding/huisvesting, arbeidsbemiddeling, schuldhulpverlening. Ze bieden echter niet op alle gebieden zelf ondersteuning. Soms zien ze het niet als hun taak (zie hieronder), soms omdat expertise mist.

Variatie in de soorten van activiteiten van die wijkteams.

In de eerste experimenten werden huisbezoeken afgelegd om problemen proactief te signaleren en samen met een huishouden een integraal plan op te stellen. In de uitvoering nam het wijkteam de eerstelijns-ondersteuning zo veel mogelijk zelf ter hand, zorgde voor toegang tot specialistische ondersteuning en nam een regierol om de integrale aanpak te bewaken. [26] In plaats van zelf proactief te signaleren, zijn sociale (wijk)teams nu vaak een laagdrempelige ingang voor mensen met een ondersteuningsbehoefte en/of een meldpunt waar organisaties terecht kunnen met signalen. Het opstellen van een integraal plan is niet altijd (alleen) een taak van het wijkteam, het kan (ook) bij het Wmo-loket zijn belegd. Ook de uitvoering van het plan is niet vanzelfsprekend meer een taak van het wijkteam. In 2014 is 50% van de wijkteams actief in de uitvoering van het plan, de rest heeft een regisserende functie. De regierol van wijkteams is niet vanzelfsprekend. Vooral als teams geen formele regiefunctie hebben, loopt de samenwerking met de tweede lijn stroef.

Er is dus geen universeel sociaal wijkteam-model. De variatie past bij wat decentralisatie beoogt: maatwerk door de gemeente die het dichtst bij de burger staan en weet wat nodig is. Dat vraagt van gemeenten dat zij weten hoe verschillende aspecten van het gekozen organisatie-model onderling samenhangen of op elkaar inwerken. Om tot een lokaal passend model te komen is reflectie nodig; sluiten de keuzes aan op de dagelijkse praktijk van de teams, de lokale context en plaatselijke ambities? En als aanpassingen nodig zijn, welke andere keuzes kunnen worden gemaakt en kan daarbij door kennisuitwisseling van ervaringen in andere steden worden geleerd?

Inrichting en organisatie in het licht van netwerksturing

Sociale (wijk)teams passen in een ontwikkeling, waarin overheden nieuwe sturingsconcepten toepassen. Na de klassieke benadering waarin beleidsontwikkeling centraal staat en de New Public Management benadering waarin de aandacht naar een effectieve en efficiënte beleidsvoering uitgaat, verschuift in het huidige tijdsgewricht de nadruk naar de Whole-of-Government benadering. Daarin werkt de overheid grensoverschrijdend samen met andere partners aan een samenhangende aanpak van vraagstukken. Deze focus zorgt voor de toepassing van nieuwe sturingsconcepten, zoals netwerksturing. [27]

	Shared governance model	Lead organization model	Administrative model
Efficiënte versus inclusieve besluitvorming	Inclusieve besluitvorming, risico van hoge besluitvormingskosten	Efficiënte besluitvorming, risico van doelverschuiving en gebrek aan betrokkenheid	Efficiënte besluitvorming, risico van bureaucratie
Interne versus externe legitimiteit	Interne legitimiteit, risico dat het ontbreekt aan een 'smoel naar buitenwereld'	Nadruk op externe legitimiteit; verwaarlozing van interne drijfveren voor samenwerking als risico	Afwisselend externe en interne legitimiteit
Flexibiliteit versus stabiliteit	Flexibiliteit, risico van onvoldoende legitimiteit	Stabiliteit, risico van onvoldoende aandacht voor verschuiving van belangen	Stabiliteit, risico van onvoldoende aandacht voor verschuiving van belangen

Tabel 1: Spanningsvelden in netwerksturing: de kracht en valkuilen van drie basismodellen.

Nu wijzen Provan en Kenis [28] erop dat doelgerichte netwerken niet vanzelf effectief zijn. Om de kansen van het netwerk te realiseren is besturing nodig, waarvoor drie opties bestaan (tabel 1):

- *shared governance model*, waar netwerksturing een gezamenlijke verantwoordelijkheid van netwerkpartners is;
- *lead organization model*, waar één van de partners het voortouw in netwerksturing neemt;
- *network administrative organization model*, waar voor netwerksturing een aparte administratieve organisatie in het leven is geroepen.

Elk model heeft volgens Provan en Kenis te maken met drie spanningsvelden (1)

tussen efficiënte versus inclusieve besluitvorming, (2) tussen externe versus interne legitimiteit en (3) tussen flexibiliteit en stabiliteit. Elk model legt de nadruk anders en kent daardoor zijn eigen typische valkuilen (zie ook tabel 1). [29]

Ook sociale wijkteams hebben netwerkbesturing nodig en krijgen te maken met deze valkuilen. In de praktijk vraagt dit van teams dat zij in de dagelijkse praktijk - dus op operationeel niveau - weten om te gaan met de spanningsvelden. We herkennen in de spanningsvelden vormgevingsvraagstukken die momenteel in debat zijn. We bespreken deze hieronder in relatie tot keuzes in de organisatorische vormgeving die kunnen helpen om met deze tegengestelde logica's om te gaan.

Generalistische werkwijze

Dilemma: Omgaan met de spanning tussen efficiënte en inclusieve besluitvorming
Sociale wijkteams ambiëren een integrale aanpak, waarbij een generalist of generalist-met-specialisme met een gezin bepaalt wat er speelt en welke ondersteuning nodig is. Deze werkwijze maakt het mogelijk beslissingen over de inhoud van de aanpak efficiënt te nemen. Dat heeft als mogelijke keerzijde dat zij die geen aandeel hebben in de beslissing zich minder betrokken voelen bij de uitvoering ervan. Als de generalistisch werkende professionals de ondersteuning zelf bieden, is dit risico beperkt. Degene die beslist, is ook degene die het plan zoveel mogelijk uitvoert. Het risico van te weinig betrokkenheid doet zich alleen voor bij andere hulpverleners die voor de ondersteuning worden ingeschakeld. Denk aan de situatie dat 'werk en inkomen' niet aangehaakt is, terwijl de generalist besluit dat ondersteuning op dat vlak nodig is. In de uitvoering kan dat leiden tot onvoldoende betrokkenheid. Een 'flexibele schil' van samenwerkingspartners met vaste contactpersonen voor het wijkteam kan tegenwicht bieden. Ook de mogelijkheid om 'op te schalen' als medewerking uitblijft, kan helpen.

De generalistische werkwijze kent als tweede risico doelverschuiving. Een integrale, op de situatie toegesneden aanpak blijft uit, omdat de professional alleen het eigen domein van expertise en/of het aanbod van de eigen moederorganisatie betreft. Dit risico neemt af, naarmate de professional zich meer tot generalist ontwikkelt. Dat kost tijd en energie en komt alleen van de grond bij voldoende afstand tot de moederorganisatie, een passende caseload en gelegenheid om elkaar te consulteren, voeden en coachen. Een alternatief om dit risico te verminderen, is om de besluitvorming en uitvoering te scheiden, maar dat vergroot het genoemde risico op verminderde betrokkenheid in de uitvoering. Een stevige regiefunctie kan dan helpen om te voorkomen dat een écht integrale aanpak uitblijft.

Selectie van de professionals

Dilemma: Omgaan met de spanning tussen externe en interne legitimiteit
Een sociaal (wijk)team kan niet of nauwelijks de gewenste vernieuwing brengen, als de werkwijze van dit team externe legitimering ontbeert. Dat doet zich voor als moederorganisaties halfhartig meewerken, knellende randvoorwaarden stellen aan

de inzet van medewerkers en vanuit hun eigen visie blijven aansturen. Dat brengt medewerkers in het team in een spagaat. Zij willen loyaal zijn aan de nieuwe werkwijze én moeten op de oude manier blijven werken. De externe legitimiteit komt ook onder druk als bewoners, professionals en instellingen de meerwaarde van het wijkteam niet inzien. Dat uit zich op tal van manieren: huisartsen die naar specialisten in plaats van het wijkteam verwijzen, wijkagenten en scholen die gesignaleerde problemen niet bij het wijkteam melden of bewoners die niet open staan voor hulp van wijkteams. Een zorgvuldige introductie van de wijkteams en regelmatig contact met andere organisaties zijn essentieel voor externe legitimiteit.

Voor interne legitimiteit dienen teams te bestaan uit intrinsiek gemotiveerde professionals. Anders brengen wijkteams evenmin vernieuwing. Dit risico bestaat vooral bij 'nieuw voor oud' constructies, waar organisaties personeel dat deze taken voorheen uitvoerde in wijkteams onderbrengen. Een selectie op professionals die de nieuwe werkwijze kunnen en willen toepassen lijkt essentieel. Interne legitimiteit is ook gebaat bij een stabiel team. Wisselingen of uitbreiding stellen de werkwijze opnieuw ter discussie. Het risico hierop is lager als teams op een handreiking kunnen terugvallen. Die moet dan wel bottom-up ontwikkeld zijn. Zo herkent het team zich in de leidraad voor socialisering van nieuwkomers.

Breedte van de professionele kennisbasis van het team

Dilemma: Omgaan met de spanning tussen flexibiliteit en stabiliteit
Bij een integrale aanpak is een hoge mate van flexibiliteit nodig, omdat de aanpak moet meebewegen met hoe een probleemsituatie zich ontwikkelt. Vaak is door de tijd heen verschillende expertise nodig. Gewoonlijk bemoeilijkt dat langdurige afstemming en samenwerking tussen een vaste groep professionals, terwijl juist deze stabiliteit ertoe bijdraagt dat problemen integraal en in samenhang worden gezien en aangepakt. Om dit te ondervangen wordt vaak voor een overlegstructuur gekozen, maar dit heeft dikwijls als nadeel dat degenen die zitting hebben in het netwerk en de casus bespreken niet noodzakelijk ook de uitvoerende professionals zijn die bij de ondersteuning van een huishouden betrokken zijn. [30] Sociale wijkteams lopen in dit opzicht minder risico, omdat de integrale aanpak komt door professionals die in de huishoudens generalist zijn en elkaar binnen het team voeden en coachen op basis van ieders eigen expertise. Op deze manier kan stabiliteit in de samenwerking worden gepaard aan flexibiliteit in de probleemaanpak.

Tot slot

Gemeenten zetten de eerste stappen naar nieuwe organisaties en werkwijzen. Een terugblik leert waarom gemeenten hun kaarten op sociale (wijk)teams zetten. We zien hoe variatie is ontstaan in de vormgeving van teams. Die hangt samen met verschillen in doelen, doelgroepen en takenpakket en met de manier waarop de

teams zijn ingebed. Voor het welslagen van de vernieuwing doen gemeenten er goed aan hun keuzes te spiegelen aan de praktijk van wijkteams en daarbij ook oog te hebben voor de typische valkuilen van het eigen sturingsmodel. Daarin steeds opnieuw balans zoeken, maakt besturen tot een doorgaand leerproces.



De transformatie Informele ondersteuning

Lydia Sterrenberg

'Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving.' Troonrede 2013

Sinds de troonrede van 2013 weet iedereen het. De verzorgingsstaat staat onder druk en onder de noemers actief burgerschap, burgerparticipatie, eigen kracht en samenredzaamheid, wordt inzet van burgers verwacht. Hier wordt dit appel van de overheid verkend. Om te beginnen staan we stil bij aard en inhoud van de idee van actief burgerschap. Daarna bespreken we actief burgerschap in het sociale domein als informele ondersteuning door vrijwilligers en mantelzorgers. Vragen komen aan bod als: Hoeveel informele ondersteuning wordt eigenlijk gegeven in Nederland? Wie zijn vrijwilligers? Hoeveel hulp leveren ze en wat zijn hun motieven? Wat weten we over mantelzorgers? En wat weten we over mogelijkheden van en belangrijke condities voor informele ondersteuning? [31] Burgerparticipatie vereist meer samenwerking tussen professionals en vrijwilligers. We vatten de inzichten hierover samen. We sluiten af met een ref lectie.

We baseren ons voor een belangrijk deel op KKS onderzoek van de Universiteit van Amsterdam, onder leiding van Jan Willem Duyvendak en Evelien Tonkens. Daarnaast is dankbaar gebruik gemaakt van rapporten van het Sociaal en Cultureel Planbureau, waaronder de evaluatie van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2010-2012. [32]

Actief burgerschap en burgerparticipatie

In het sociale domein is sprake van een nieuwe beleidsopvatting, met kernwoorden als actief burgerschap, burgerparticipatie, eigen kracht, eigen verantwoordelijkheid, zelfregie, samenredzaamheid. Kernboodschap is dat meer burgers meer zelf kunnen en moeten doen. Deze opvatting komt niet 'uit de lucht vallen'. Al eind jaren zeventig van de vorige eeuw werd in politieke en beleidskringen, maar ook bijvoorbeeld door socioloog Jacques van Doorn en filosoof Hans Achterhuis, gesteld dat burgers zwak, passief en 'calculerend' waren geworden. [33] Verzorgde burgers zouden de verzorgingsstaat overvragen. De inzichten vertaalden zich destijds niet in een aanpak waarin een andere rol en verantwoordelijkheid aan burgers werd toegekend. De

oplossing werd vooral in meer marktwerking gezocht.

Nu komen de burgers opnieuw in beeld. In de definitie van de oplossingsrichting nemen de verantwoordelijkheid en mogelijkheden van burgers een prominente plek in. Daarbij wordt gerefereerd aan meer algemene veranderingen in de samenleving.

Bij de opkomst van deze nieuwe beleidsopvatting speelt ook het Engelse gedachtegoed over een 'Big Society' mee. Kern daarvan is dat de samenleving een hoogwaardige bron van innovatie en vitaliteit is die onvoldoende benut wordt doordat de staat teveel naar zich toetrekt. [34] Dit gedachtegoed sluit aan op de Nederlandse traditie van maatschappelijk initiatief en paste bij de emancipatie van burgers, de ontwikkeling naar een netwerksamenleving, toename van aantallen hoger opgeleiden en de opkomst van internet en sociale media. Die veranderingen maken burgerinitiatief en -participatie makkelijker en veranderen de verhouding overheid-burger. Zie de Doe-democratie uit 2013. [35]

Een nieuw sociaal contract

Het idee van actief burgerschap introduceert een 'sociaal contract' tussen overheid en samenleving. [36] Het gaat om wezenlijk andere verhoudingen tussen overheid en civil society, in termen van initiatief, rekenschap en zeggenschap. [37] Ze beïnvloeden ook de relatie tussen professionals en burgers/cliënten. In 'De affectieve Burger' wordt gewezen op de 'verborgen' publieke moraal van dit nieuwe sociale contract van actief burgerschap en burgerparticipatie; een moraal die de auteurs duiden als 'affectief' burgerschap. Want anders dan in het verleden, richt deze zich op het 'intieme' en lokale in plaats van het afstandelijke nationale niveau. Daarbij heeft deze betrekking op 'de affectieve relaties tussen burgers onderling'. [38] Dat vergt enige uitleg. Ook eerder was sprake van een publieke moraal. In ieder geval waren er emancipatiedoelen. De praktijk van de verzorgingsstaat was vooral dat burgers door collectieve maatregelen verbonden met de verzorgingsstaat - zoals ouderdomspensioen en ziektekostenverzekering - van onderlinge zorg waren bevrijd. De nieuwe opvatting doet een moreel appèl op burgers om voor elkaar te zorgen.

Inzet van vrijwilligers en mantelzorgers

De omvang van vrijwilligerswerk in Nederland

De schattingen van vrijwilligersinzet in Nederland lopen door verschillende definities en afbakeningen uiteen. Percentages tussen de 40 en 50 circuleren. Recente cijfers van het CBS stellen dat 49% van de Nederlanders ouder dan 15 jaar de afgelopen 12 maanden wel eens vrijwilligerswerk gedaan heeft. [39] Daarmee staat Nederland

internationaal aan de top.

Uit onderzoek, met de vraag aan Nederlanders van 18 jaar en ouder 'verricht u vrijwilligerswerk, dat wil zeggen onbetaald werk van of georganiseerd door een instelling of vereniging', blijkt dat het aandeel van de volwassenen dat actief is, (licht) is gestegen. In 2006 ging het nog om 25%, met een gemiddelde tijdsinzet per week van 1,5 uur. In 2012/2013 was dat 28% en 1,6 uur. Ook wordt meer informele ondersteuning - ondersteuning door mantelzorgers en vrijwilligers in georganiseerd verband - gegeven. In 2006 door 19% van de bevolking van 18 jaar en ouder, met een gemiddelde inzet van 1,3 uur; in 2012/2013 ging het om 24% en 1,4 uur.

In 2008 zijn er volgens het SCP 3,5 miljoen volwassen mantelzorgers; daarvan biedt een derde meer dan drie maanden en meer dan acht uur per week ondersteuning. De groep mensen die lange en/of intensieve ondersteuning biedt stijgt [40]. Vooral mensen boven de 35 jaar en fitte ouderen boven de 65 zijn actieve informele ondersteuners. Meer vrouwen dan mannen geven informele ondersteuning; van de mantelzorgers is zes op de tien vrouw.

Motivatie

Veel voorkomende motieven om vrijwilligerswerk te doen zijn:

- graag iets voor een ander doen;
- zich maatschappelijk betrokken voelen;
- een zinvolle (vrije)tijdsbesteding;
- andere mensen willen ontmoeten;
- zich persoonlijk willen ontwikkelen;
- eigen kennis en kunde inzetten;
- werkervaring opdoen.

Ook KKS onderzoek toegespitst op de motivatie van vrijwilligers actief in zorg en welzijn, geeft zicht op motieven. Twee hoofdmotieven springen eruit. Het ene is 'iets willen doen om de wereld te verbeteren', zoals bestrijding van isolement, van discriminatie, of het bevorderen van onderling contact en begrip. Mensen met dit motief zijn actief in buurtcomités, buurthuizen en speeltuinen. Het tweede hoofdmotief is 'het eigen leven verbeteren'. Hierbij gaat het om een financiële beloning of werkervaring, of om dagbesteding of gezelschap. Meestal bleek een combinatie van de grondmotieven te spelen [41].

Wat is de potentie?

Met de decentralisaties en de bezuinigingen groeit de behoefte aan informele ondersteuning. De criteria voor de toegang tot verzorgingstehuizen en verpleegtehui-

zen zijn aangescherpt en er is geen compensatiebeginsel meer, zoals in de oude Wmo. Pas als eigen mogelijkheden van aanvragers en hun omgeving onvoldoende zijn, en de eigen financiële mogelijkheden ontoereikend, komt de gemeente over de brug met voorzieningen en (professionele) ondersteuning. Er wordt meer van burgers gevraagd. De vraag is hoeveel informele ondersteuning kan worden gemobiliseerd. Om daarop zicht te krijgen deed het SCP de evaluatie van de Wmo. Afgaand op wat burgers daarover zelf zeggen ontstaan optimistische inschattingen. Driekwart van de bevolking geeft aan dat ze, indien nodig, een bekende hulp bieden. Meer dan de helft van de bevolking zegt beslist wel eens af en toe boodschappen te willen doen voor een ander. Ruim een kwart wil wel eens schoonmaken. [42] Maar wat mensen zeggen en doen is niet altijd hetzelfde, en de praktijk van het geven en ontvangen van informele ondersteuning is complex en subtiel. Er zijn dan ook kanttekeningen bij en aanvullingen op dit beeld te maken. Hieronder zetten we de belangrijkste op een rij, puttend uit SCP onderzoek en het KKS onderzoek 'Kunnen we dat aan vrijwilligers overlaten':

1. Informele ondersteuning wordt door specifieke groepen mensen geleverd, en veelal door mensen die zich 'altijd al' inzetten. De leeftijdscategorie van 35-64 biedt gemiddeld meer dan anderen informele ondersteuning. Ook veel net gepensioneerden nemen zorgtaken op zich voor familieleden - partners, ouders, burens, kleinkinderen [43]. Of er bij deze groepen nog extra's te halen vallen aan informele ondersteuning is te betwijfelen. Mensen die burenhulp aanbieden willen wel wat meer hulp bieden, maar binnen bepaalde grenzen. En nu al is sprake van overbelasting van mantelzorgers. Zo gaven ongeveer 450.000 mantelzorgers van de 3,5 miljoen in 2008 aan zich ernstig overbelast te voelen.

Daarnaast is er sprake van spanning met deelname van vrouwen aan de arbeidsmarkt. Dit doet Evelien Tonkens en Jan Willem Duyvendak verzuchten dat het er op lijkt 'of de overheid met de nieuwe beleidsfilosofie de klok wil terugzetten en de sociale verhoudingen van het pre-Klompé tijdperk weer wil herintroduceren'.

Deze gegevens vormen een waarschuwing voor de verwachtingen over inzet van vrijwilligers. De uitdaging lijkt om juist onbenut potentieel te werven, mensen die nog geen vrijwilligersactiviteiten doen, en ook mensen die niet geneigd zijn dat soort activiteiten op zich te nemen.

2. Er lijkt nog geen sprake van een ontwikkeling op grote schaal, van kleinschalige buurtinitiatieven voor informele ondersteuning. In publicaties over burgerparticipatie [44] worden allerlei kleinschalige (buurt)initiatieven gesignaleerd, ook in de zorg of ondersteuning. Dat kan een alternatief zijn voor informele steun vanuit het eigen netwerk en kan misschien nieuwe groepen vrijwilligers aanboren. Het SCP heeft geprobeerd hierop zicht te krijgen en trekt de voorzichtige conclusie dat er (nog) maar beperkt sprake is van nieuwe initiatieven. [45] Hoewel het aantal volgens het SCP groeit, was het ten tijde van het onderzoek beperkt. Of het om nieuwe catego-

rieën vrijwilligers gaat die niet eerder vrijwilligerswerk deden, is onduidelijk.

3. Informele ondersteuning/zorg is er in soorten en maten en niet voor elke soort en maat zijn vrijwilligers enthousiast. Mensen zijn best bereid wel eens voor iemand boodschappen te doen, de vuilnisbak aan de weg te zetten, te helpen met administratie, eens langs te gaan voor gezelschap, mee naar de dokter of een hondje uit te laten. Maar dat is iets anders dan iemand helpen met de persoonlijke zorg, zoals opstaan, aankleden en wassen, in het bijzonder als het niet directe familie is. Maar weinig mensen zitten erop te wachten als vrijwilliger 'de billen van de buurman te wassen', zoals Evelien Tonkens dat provocerend stelde[46].

Het is onzeker in hoeverre vrijwilligers langduriger ondersteuning willen bieden. Volgens het SCP is er een groep nieuwe vrijwilligers die zich niet voor langere tijd wil binden [47]. En economisch adviesbureau LPB stelt dat inschattingen van een vermindering van de inzet van professionals met 60% door het activeren van netwerken te optimistisch zijn, zeker bij langduriger ondersteuning. De ervaringen met inzet van het eigen netwerken volgend op Eigen Kracht conferenties, is dat men bij langere duur mag rekenen op een vermindering van professionele inzet met 10%. [48]

4. Er is voldoende match nodig tussen vrijwilliger en degene die informele ondersteuning zoekt. De veronderstelling is vaak dat sterke mensen de zwakken in de samenleving (behoren te) ondersteunen. In de praktijk blijkt dit niet altijd het geval. Zo blijkt dat mensen met psychische problemen mensen met verwante psychische en sociale klachten helpen: soort zoekt ook hier soort. Mensen moeten met elkaar overweg kunnen, anders werkt het niet. 'Lastige' mensen, misschien de meest kwetsbaren, krijgen mogelijk minder hulp, want vrijwilligers willen niet altijd met zulk soort mensen werken. [49]

De waarschuwing van Kim Putters, directeur van het SCP, dat gemeenten zich niet rijk moeten rekenen is hierop gebaseerd. Tegelijkertijd zijn de nuanceringen en aanvullingen een uitdaging en uitgangspunt voor innovatie rond informele ondersteuning. Zo kan lotgenotensteun kansen bieden, speelt een initiatief als BUUV[50] in op het inzicht dat mensen niet altijd beschikbaar willen zijn, en sluit WIJ Breda bewust aan op competenties en motivaties van vrijwilligers. Ook de volgende punten zijn aandachtspunten en uitdagingen.

5. Niet iedereen die informele ondersteuning kan gebruiken, vraagt erom. Mensen die langdurige zorg nodig hebben blijken lang niet altijd hun netwerkcontacten en familieleden om hulp te vragen. [51] Afhankelijkheid van familieleden, burens of anderen botst met hun streven naar autonomie en zelfredzaamheid, naast gevoelens van schaamte en falen [52]. Dan kiest men ervoor met minder ondersteuning genoeg te nemen, ook als dat negatieve gevolgen heeft voor kwaliteit van leven of participatiemogelijkheden. Ook onzekerheid over de veiligheid als men informele

ondersteuning van vrijwilligers zou vragen, en twijfel aan de continuïteit van ondersteuning vormen belemmeren de zorgvraag[53].

6. Informele ondersteuning brengt nieuwe relationele spelregels. Wanneer ondersteuning verschuift van professionele naar informele netwerken verandert de ondersteuningsrelatie. Bij zorg door vrijwilligers of familie is geen sprake van rechten maar van gunsten. Afhankelijkheid krijgt een andere 'kleur' en machtsverschillen, wederkerigheid en (verschuldigde) dankbaarheid worden belangrijk. Voor sommigen is dat reden informele zorg lang af te houden. [54]

Een apart punt is de continuïteit van georganiseerde collectieve vrijwilligersdiensten als buurtcentrales of boodschappenhulp. Dat lijkt niet echt een issue, want net als bij professionele organisaties kan een vrijwilligersorganisatie zorgen voor continuïteit, door andere vrijwilligers in te zetten. De continuïteit in wie komt helpen is voor ontvangers soms wel belangrijk. [55]

De samenwerking van professionals en vrijwilligers

Professionals moeten meer met vrijwilligers samenwerken. Sommige professionele organisaties proberen dat te realiseren zonder ingrijpende veranderingen in de organisatie. Andere werken toe naar een andere organisatie. Een voorbeeld is welzijnsorganisatie WIJ in Breda, die zich van een organisatie van louter betaalde krachten naar een netwerkorganisatie met vrijwilligers, mantelzorgers en klanten ontwikkelt en die alleen indien nodig en gewenst betaalde krachten inzet.

Hoe dan ook, de vraag hoe en onder welke condities inzet van vrijwilligers werkt, is voor iedere organisatie die gaat samenwerken met vrijwilligers van belang. De UvA onderzocht samenwerking in verpleeghuizen, dagbesteding en speeltuinen. [56] Ze vonden drie modellen van samenwerking.

Model 1. Volledige verantwoordelijkheid van vrijwilligers. Vrijwilligers nemen de plaats in van professionals of zetten zelf iets op en dragen de verantwoordelijkheid. Professionals begeleiden de vrijwilligers alleen nog op afstand. Dit model past volgens onderzoekers bij het beheer van bibliotheken of zwembaden door wijkbewoners.

Dit model vergt een grote pool van vrijwilligers die zelfstandigheid op prijs stellen en kunnen hanteren. Het model geeft de vrijwilligers voldoening. Ze verzetten vaak veel werk voor 'hun' plek. Het model kent anderzijds risico's van conflicten tussen betrokken vrijwilligers. Ook kan er uitsluiting van vrijwilligers ontstaan - mensen die niet tot de 'eigen kring' horen. Tot slot kent dit model ook problemen van continuïteit, als vrijwilligers stoppen.

Model 2. Gedeelde verantwoordelijkheid tussen professionals en vrijwilligers. Deze vorm zien de onderzoekers bij de dagbesteding. Het biedt ruimte aan zowel mensen die zelfstandig werken en dat kunnen, als mensen die meer begeleiding willen of nodig hebben. Professionals zijn dichtbij om te helpen. Ze geven vaak ruimte aan innovatieve ideeën van vrijwilligers, en helpen die te realiseren. De keerzijde is dat onduidelijkheid kan ontstaan over wie waarvoor verantwoordelijk is. Vrijwilligers haken dan af. Omdat er niet altijd een bemiddelaar is kunnen er ook conflicten ontstaan en mechanismen van uitsluiting optreden.

Voor professionals is dit model lastig. Het vraagt een terughoudende rol, meer faciliterend, coachend en dienstbaar. Professionals zijn in de nieuwe rol minder zichtbaar. Dat verhoudt zich slecht tot het afrekenen op meetbare output. Verder vraagt begeleiding tijd; met minder professionals door bezuinigingen kan dat een probleem zijn.

Model 3. Blijvende, volledige professionele verantwoordelijkheid. In de zorg blijft volgens de onderzoekers de professionele verantwoordelijkheid bestaan - onder andere vanwege formele eisen en richtlijnen. Vrijwilligers verrichten binnen door zorgprofessionals opgestelde en beheerde kaders omschreven taken - die aanvullend zijn op die van professionals, zoals koffie en thee zetten, wandelen met klanten. Sommige vrijwilligers voelen zich bij zulke kaders op hun gemak; het werk past minder bij zelfstandige vrijwilligers. Als complexere taken worden overgedragen zoeken professionele organisatie vrijwilligers die meer aankunnen, wil de organisatie meer garanties, en worden afspraken ook meer geformaliseerd. In het model is continuïteit van kerntaken gewaarborgd - mits er wel voldoende professionals zijn.

Tot slot

Gemeenten doen hun best de zorg op peil te houden, zeker voor de kwetsbaren. Ze doen dat binnen een kader van forse bezuinigingen. Een beroep op eigen kracht en informele steun moet helpen voldoende te doen tegen lagere kosten. Of het beroep op informele steun werkt en wat het oplevert, hangt af van de manier waarop vrijwilligers 'gemobiliseerd' en ondersteund worden. Verhoeven en Tonkens wijzen erop dat de wijze waarop de nationale overheid burgers in eerste instantie aansprak, weinig motiverend was. Zo voelen mensen zich niet uitgenodigd en 'haken ze eerder af'.

Deel 2: Reflectie op nieuwe praktijken

Patronen doorbreken in het Amsterdamse jeugddomein

'De komende jaren [moet] in Amsterdam zelf ongelooflijk veel veranderen. Op drie voorwaarden: het kind staat centraal, we accepteren de bestaande praktijk niet meer, en we ontwikkelen de durf om gestold wantrouwen af te schaffen.' Lodewijk Asscher (2010) [57]

Tamara Metze, Douwe van den Berg



In juli 2007 besloot Lodewijk Asscher, toen wethouder in Amsterdam, een onderzoek in te stellen naar de mazen in het 'systeem' van de jeugdzorg. Dit naar aanleiding van aangrijpende incidenten waarbij veel hulpverleners betrokken waren. Het onderzoek, 'Operatie Frankenstein' genoemd maar met de officiële naam 'Systeem in Beeld' (SIB), vormde het begin van een verandertraject van de gemeente Am-

sterdam en onderwijs, welzijns- en zorginstellingen om de jeugdzorg meer op het kind te richten, minder bureaucratisch te maken en meer ruimte te geven aan het vakmanschap van de professionals. In meer abstracte en Habermasiaanse termen, ging het erom de 'systeemwereld' van de zorg beter te laten aansluiten bij de 'leefwereld' van de kinderen, gezinnen en hulpverleners (zie Habermas, 1968 [58]).

In dit hoofdstuk bespreken we hoe Amsterdam deze vernieuwingsopgave in de geest van 'wraparound care' definieerde en oppakte [59]. Centraal in deze bijdrage staat de rol van twee reflectieve teams om patronen tijdens die transitie te doorbreken. Het gaat om het zogenoemde Patronenteam en de opvolger het Hefbomen-team die tussen 2008 en 2014 actief waren. In deze teams, met deels dezelfde mensen, zaten betrokken (midden)managers uit betrokken instellingen en de gemeente, die spin in het web maar ook de luis in de pels waren in dit verandertraject. Vanaf 2012 is dat traject in het licht komen te staan van de decentralisaties van de jeugdzorg naar de gemeente (zie ook kader 1) [60]. Daarbij zijn het gedachtegoed en de werkwijze van SIB toegepast. We concluderen dat voortgaande reflectie-inactie nodig blijft.

Kader 1 Voorbereidingen op de decentralisatie

Met de Koersnota en Bestuursvisie voor de transitie in het jeugddomein van 2012, gaf Amsterdam richting aan haar veranderstrategie voor de decentralisatie. De lessen uit Systeem in Beeld zijn in de aanloop naar de decentralisatie van de jeugdzorg zoveel mogelijk toegepast. De uitgangspunten zijn: 'een kind, een werker, een plan' ruimte voor eigen verantwoordelijkheid en eigen kracht; snelle en effectieve hulp in de eigen omgeving en het klein houden van kleine problemen. Belangrijk in de aanloop naar de decentralisatie waren onder andere de proeftuinen waarin zorginstellingen en gemeente experimenteerden met nieuwe manieren van het aanbieden van zorg. Er werd niet met een blauwdruk gewerkt, maar zoveel mogelijk geleerd van bestaande en experimentele praktijken.

De Amsterdamse zorgproeftuinen werden later verder ingevuld en benoemd als 'vier nieuwe zorgvormen' waarin de indeling in zorglijnen verlaten werd en de zorg 'ontschot'. De zorgvormen zijn: (1) het 'Digitaal platform' waar voorlichting, advies, en hulp geboden wordt via internet aan ouders, kinderen en jongeren die tegen kleine problemen aanlopen. (2) De ouder- en kindteams en Samen DOEN-teams (inmiddels de sociale wijkteams). (3) Het zogenoemde 'exibel aanbod in de wijk' van meer gespecialiseerde ondersteuning. Tot slot (4) de gespecialiseerde voorzieningen die regionaal of landelijk georganiseerd zijn, zoals de jeugdbescherming en reclassering, expertise en behandelcentra, de crisisdienst en de residentiële opvang. [61]

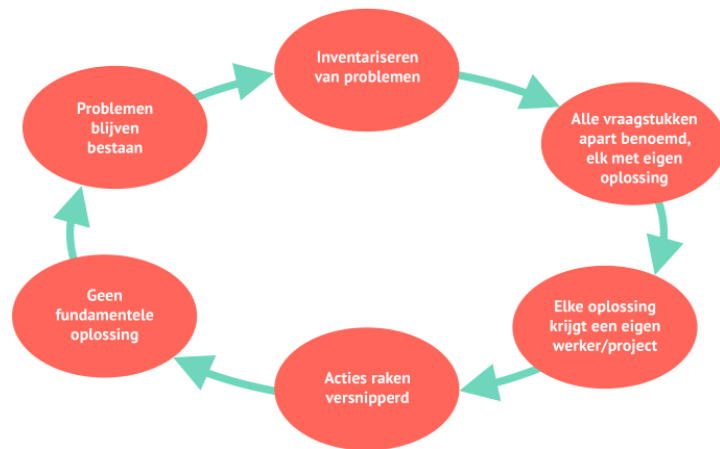
Ook organisaties zoals Altra, Spirit en Bureau Jeugdzorg vernieuwden zich in de afgelopen jaren. Om het primaire zorgproces meer centraal te stellen, ontwikkelden zij zich in de richting van het buurtzorgorganisatiemodel waarin met zelfsturende teams gewerkt wordt.

Voor de samenwerking tussen instellingen en gemeente, vooral in de tweëntwintig sociale wijkteams, is inmiddels een nieuwe organisatievorm ingericht: een Joint Venture met daarin

gezamenlijk opdrachtgeverschap. In de Joint Venture nemen gemeente en zo'n vijftieng instellingen gezamenlijk verantwoordelijkheid voor het slagen van de samenwerking [62]. Ook worden andere manieren van verantwoording a eggen georganiseerd, zoals via de vanaf 1 januari 2015 wettelijk verplichte outcome- indicatoren, met waarderende en meervoudige evaluaties van het zorgaanbod, met aandacht voor de verhalen achter de cijfers, en met de invoering van een prestatiedialoog [63].

Druk voor verandering toegenomen

De dood van 'Peuter Savanna' in 2004 en de vondst van het 'Maasmeisje' in 2006 brachten veel beroering in de Nederlandse samenleving en jeugdzorg. Ook Amsterdam had haar eigen schrijnende geval. In 2007 werd in Amsterdam-West een tienjarig jongetje door zijn vader doodgestoken. Naar aanleiding daarvan greep de burgemeester in bij dit gezin dat al sinds 1998 in de problemen zat. [64] Deze gebeurtenissen waren aanleiding voor discussie over de vraag hoe het kon dat de hulpverlening had gefaald. In al deze gevallen was de analyse dat dit kwam door gebrek aan communicatie en samenwerking tussen organisaties en een wirwar van financiële stromen.



Figuur 1: Klassiek patroon versnippering; Douwe van den Berg februari 2014

Terwijl op nationaal niveau minister Rouvoet het dossier van tekortschietende jeugdhulpverlening aanpakte, was het in Amsterdam wethouder Lodewijk Asscher die de handschoen oppakte. Om te voorkomen dat de gemeente in een oude reflex

zou schieten, door meteen met nieuwe zogenaamde oplossingen te komen, wilde Asscher eerst en vooral weten 'wat we doen, waarom en waartoe, met welke resultaten, waar knelpunten, witte vlekken en dubbelingen zitten; en of het goedkoper, beter of anders kan' (Asscher 2010, p. 5) [65]. Dat werd 'operatie Frankenstein' of Systeem in Beeld (SIB), zoals het formeel heette. Een belangrijk onderdeel van SIB was dat hulpverleners uit verschillende organisaties in kaart brachten welke hulp er geboden was aan probleemgezinnen. Zij gebruikten per gezin een behangrol waarop de hulpverleningsgeschiedenis werd weergegeven en bespraken welke patronen een rol speelden en hoe die te doorbreken of versterken. Op basis van deze ervaringen reflecteerde het Patronenteam op het hele jeugddomein. Samen met de hulpverleners in de uitvoering concludeerde dit team dat - zeker bij ingewikkelder problematiek - veel hulp werd geleverd maar dat die te weinig effectief was door versnippering, door te strikte protocollen, beschikkingen, en sturing op output (zie ook figuur 1); alle perverse patronen die moesten worden doorbroken.

Systeem in Beeld was een ijkpunt voor de verdere samenwerking tussen gemeente en instellingen. Uitvoeringsorganisaties waren al met een soortgelijke wraparound care benadering aan het werk, destijds nog een revolutionair perspectief. Gemeente en organisaties besloten nu om samen op te trekken en om waar nodig institutionele systeemveranderingen door te voeren om te zorgen dat niet het hulpverlenersaanbod, maar het kind centraal zou komen te staan (zie kader 2). Daarbij liepen zij gezamenlijk en individueel aan tegen eerder gesignaleerde patronen. Ook kwamen ze een aantal dilemma's tegen.

Patronen en hefbomen bij een organisatieverandering en domeintransitie

'Hoe praten we over de inhoud en niet over belangen?'
(Interview lid patronenteam, 2012)

Het Patronenteam bood aanvankelijk reflectie op het onderzoek in SIB maar bleef daarna bestaan. Zij reageerden gevraagd en ongevraagd op de ingezette transitie naar zorg 'om het kind', de vlag waaronder later ook de decentralisatie van de jeugdzorg in Amsterdam ging varen. Zo waarschuwde het Patronenteam wethouder Asscher in 2009 bijvoorbeeld, voor het terugvallen in het patroon van aanbodgericht denken en het daarbij behorende versnipperen in projecten en programma's. Ook later bij de decentralisatie waarschuwden zij voor onproductieve werkwijzen zoals een te sterke sturing op kwantiteit van het zorgaanbod. De leden van het Patronenteam gingen bovendien in de eigen organisatie aan de slag. Een voorbeeld hiervan was de dominante werkwijze waarin de intake van een kind of gezin op een deelprobleem gebeurde en niet in de context van het gezin werd geplaatst. Een aantal instellingen veranderde de werkbegeleiding van hulpverleners om uit dit patroon te

komen. Daarnaast verzorgden leden van zowel Patronen- en later het Hef bomen-team presentaties voor ambtenaren van de stadsdelen, voor stadsdeelvoorzitters, bestuurders jeugd, en voor het programmteam Om het Kind. Op die manier probeerden zij de professionals en bestuurders zo veel mogelijk te betrekken in de reflectie op het verandertraject.

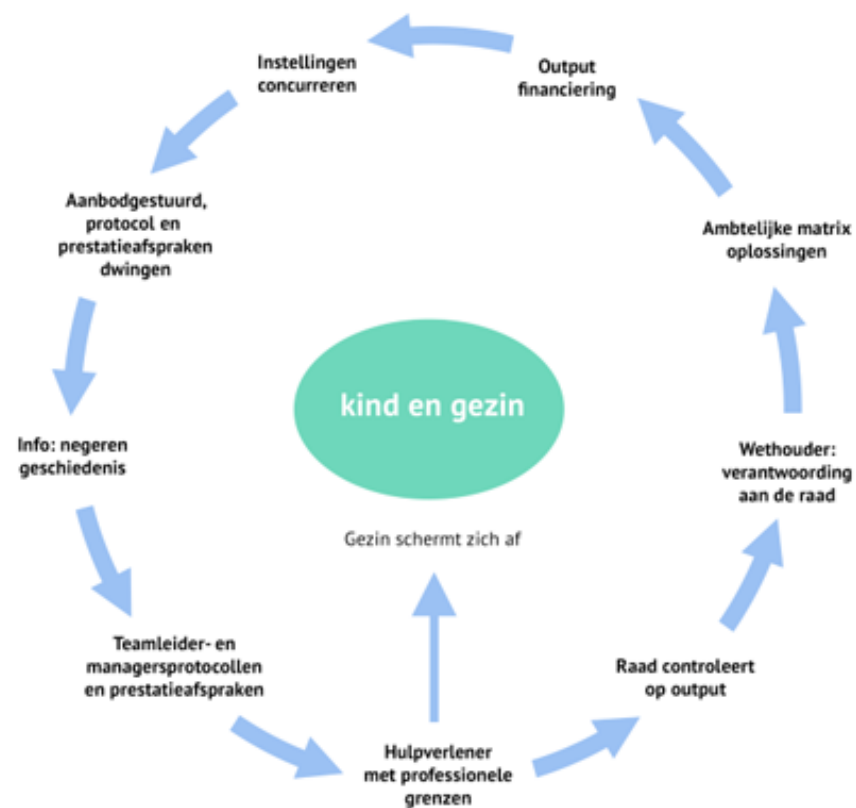
Kader 2 Wrap around care
Wrap around care gaat uit van de eigen kracht van de zorgbehoevende. Zij staan centraal en zijn experts op het gebied van hun eigen leven. Daaromheen wordt de zorg georganiseerd. Daarbij worden problemen ook in een context geplaatst. *Wrap around care* staat tegenover het lineaire zorgmodel dat gebruikelijk was (en nog vaak is) waarbij kinderen of gezinnen met een probleem bij een expert binnen komen, daar gescreend worden, verwezen, een diagnose krijgen, behandeld worden en weer zonder zorg kunnen. Zie ook de onderstaande tabel waarin de verschillen in inrichting tussen de reguliere expert en *wraparound care* worden samengevat. [66]

Expert-care	Wrap around care
Experts in verschillende organisaties Expert of vakgebied	Eén hulpverlener/coördinator; Expert van het 'gewone leven'
Signaleren en screenen ↓ Verwijzen ↓ Diagnosticeren ↓ Behandelen ↓ Reïntegratie en nazorg	Eén gezin: één plan met concrete doelen, Specialisten dienstbaar en oproepbaar, Verblijf in instelling/pleegzorg is een voor korte tijd optionele functie, Ad hoc netwerk

Tabel 1: Van expert care naar wrap around care (Hermans et al 2012, zie voetnoot 9)

Gaandeweg kwam het Patronenteam erachter dat bepaalde patronen hardnekkig waren. Vooral patronen in de structuren van verantwoording bleken weerbarstig. Dit, en ook de decentralisatie op het jeugddomein, waren voor het team aanleiding

om samen met een aantal ambtenaren en stadsdeelbestuurders verder te onderzoeken hoe patronen elkaar versterkten. Ook wilden zij weten of er manieren waren om die meer weerbarstige patronen te doorbreken. Zo werd het Hef bomenteam geboren, dat een 'systemische' cirkel van onmacht schetste waarin gezinnen, hulpverleners, managers, maar ook politiek en bestuur elkaar gevangen houden (zie figuur 2). De grote vraag was vervolgens hoe deze cirkel van onmacht te doorbreken. Vertrekkend vanuit het uitgangspunt van de eigen kracht van kinderen en gezinnen, concludeerden zij in een aantal sessies samen met hulpverleners dat hulpverleners dichterbij het gezin zouden moeten zijn om vertrouwen op te kunnen bouwen. Daarvoor moest meer ruimte worden gegund. Deze 'hef boom' van nabijheid zou ook van managers en bestuurders vragen om meer betrokken te zijn bij wat er op de werkvloer gebeurt.



Figuur 2: Cirkel van onmacht

Vanuit drie perspectieven - die van het kind of gezin, de professional en het management - benoemde het Hefbomenteam vier hefboomen voor de verdere verandering. Waarbij bij iedere hefboom een aantal concrete handelingsperspectieven gaf:

Organiseer nabijheid en vertrouwen voor gezin / kind / huishouden

- gezin kiest hulpverlener
- analyse van de krachten en problemen van het gezin samen met de hulpverlener: dus niet geïsoleerd per hulpverlener of per individu in het gezin
- zorg voor balans in taken en vaardigheden (voorkom overbelasting van gezin door hulpverlening)
- waar nodig soms langdurige inzet, op licht niveau

Organiseer nabijheid van de professionals

- maximaal 2 professionals in een gezin
- regie op hulpverlening door de ouders, met hulp van de meest geschikte persoon (niet vast beleggen bij organisatie)
- netwerkstructuur van hulpverleners, waar nodig

Financiering op outcome i.p.v. output

- maak de verantwoording betekenisvol voor ouders en kinderen
- eis: werk met 'evidence based assessment'
- beloon brede blik en samenwerking van professionals

Contact management met de werkvloer

- organiseer feedback vanuit de werkvloer naar beleid en bestuur
- organiseer blijvend leren en veranderen, op basis van feedback uit de werkvloer en van ouders en kinderen

Deze vier hefboomen verraaiden een dominant beheersingsdiscours voor een betrokkenheidsdiscours. In dat nieuwe discours stelde het Hefbomenteam voor om kwaliteit niet langer te definiëren en beoordelen in termen van 'de mate waarin een geheel van eigenschappen voldoet aan de norm', maar als een 'gebeurtenis waarbij een gevoelige snaar wordt geraakt en die bijdraagt aan kwaliteit van leven'. [67] Daarbij ontwikkelde het team het idee van betekenisvolle verantwoording, een vorm van verantwoording die redeneert vanuit het kind en het gezin (zie ook tabel 2). Omdat hulp aan die gezinnen vaak meerdere activiteiten en soms meerdere professionals betreft, en meerdere doelen dient, moet de verantwoording vanuit verschillende perspectieven in beeld gebracht worden. Dit soort meervoudige en waardevolle verantwoording moest volgens het team niet alleen voor de werkvloer gebruikt worden, maar ook in de aansturing van instellingen. Nieuwe instrumenten moeten er voor ingezet worden, zoals spiegelgesprekken en vormen van interview. In dit soort gesprekken geven hulpverleners, soms met het gezin samen, kwantitatieve en kwalitatieve feedback aan elkaar, aan hun managers en ook aan politiek-

bestuurlijk verantwoordelijken. Van dit laatste is de prestatiedialoog, zoals die in 2015 zeer waarschijnlijk wordt ingevoerd voor de Joint Venture (zie kader 1) een voorbeeld.

Reflectie en conclusies

In het begin van dit hoofdstuk omschreven we het Patronen- en Hefbomenteam als spin in het web en tegelijk als luis in de pels van de veranderopgave van de gemeente Amsterdam en instellingen. Zij werkten als krachtveer voor de verandering en schuwden de lastige reflectie daarbij niet. Dit verandertraject heeft onweerlegbaar impact gehad. Meerdere succesvolle interventies van beide teams hebben voorkomen dat er opnieuw ambtelijke matrixen met doorstreeplijstjes ontstonden en dat er wederom versnippering plaatsvond in projecten en programma's. Ook de organisatieveranderingen bij Bureaujeugdzorg, Altra en Spirit zijn voor een belangrijk deel ingegeven door de resultaten van Systeem in Beeld, aldus de leden van het hefboomenteam. Bovendien zijn 'nabijheid' en het 'centraal stellen van het kind/gezin' nu breed gedragen, en wordt in het Amsterdamse jeugd domein gewerkt met andere manieren van kwaliteitsborging en verantwoording afleggen.

De twee teams hebben deze resultaten bereikt door een combinatie van kritische reflectie op onproductieve patronen en door gezamenlijk alternatieven te ontwikkelen. De zoektocht naar een nieuwe definitie van kwaliteit en de borging daarvan zijn voorbeelden. De samenstelling van de teams en het onderlinge vertrouwen van de teamleden waren hierbij cruciaal. Leden waren reflectieve practitioners (Schön 1983 [68]) die gezamenlijk een reflectie in actie organiseerden; gelijkgestemd en geëngageerd aan betere jeugdzorg, en niet bang om onderling elkaar de waarheid te zeggen en pijnpunten in de samenwerking op tafel te leggen. Bovendien zaten zij op posities om veranderingen in gang te zetten. De reflecties op groepsniveau, met kritische maar empathische ondervraging en actie voor verandering, waren de motor voor veranderingen op het macroniveau van instellingen, organisaties en in verantwoordingsmechanismen. [69]

Tegelijkertijd is duidelijk dat de veranderingsopgave naar meer wraparound care, waarbij het zowel gaat om de alledaagse praktijken als om formele structuren, een hele lastige is. Vooral de mechanismen in de samenwerking zijn moeilijk te doorbreken. Het Hefbomenteam merkte ook zelf dat oude patronen zich blijven opdringen, ondanks alle goede bedoelingen van deelnemers. Zo constateerde een van hen op een gegeven moment: 'Iedereen heeft wel het licht gezien maar ieder heeft zijn eigen lampje' [70]. Zoals vaak in samenwerking, bleek het lastig om tot visievorming te komen en niet wederom te versnipperen.

Daarnaast zijn er lastige dilemma's die zich voordoen. Ten eerste is het bijvoorbeeld

de vraag of de hulpverleners en professionals vooral als specialist ingezet moeten worden of juist als generalist. Als expertise/specialisme de bovenhand krijgt, is er de dreiging dat hulpverleners en instellingen geen wraparound care bieden maar weer versnipperde zorg. Van de andere kant moet specialistische kennis en de daarbij behorende beroepstrots niet verloren gaan. Zoals een psychiater het in de hitte van een debat verwoordde: 'Je gaat toch ook geen operatie in je eigen woonkamer doen? De psychiatrie is disciplinair en de specialismen... dat hoeft niet allemaal in de wijken georganiseerd te worden'. [71] Het dilemma is dat professionalisering tot optimale gespecialiseerde zorg leidt, maar ook een gezamenlijke aanpak en verantwoordelijkheid voor een jeugd domein in de weg kan zitten. Een tweede dilemma heeft te maken met een spanning tussen een sturende of faciliterende rol van de overheid. De gemeente Amsterdam zocht naar een andere rol. Toch was er vanuit instellingen tegelijkertijd een vraag naar heldere kaders: 'er is een coach en een stuurder nodig'. [72] Dit is een dilemma dat we vaker terug zien (zie Hendriks et al 2014) [73]. Tot slot, is er het dilemma van de slager die zijn eigen vlees keurt. Dit doet zich voor omdat de gemeente een meer uitvoerende rol op zich neemt. De relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer vervaagt wat problemen voor de controle op kan leveren.

Met de overgang van de jeugdzorg naar de gemeenten speelt de gemeente Amsterdam een nog grotere rol op dit domein. De noodzaak tot samenwerking over gemeentegrenzen, grenzen tussen professies en organisatiegrenzen neemt alleen maar toe. Tegelijkertijd roept de transitie veel vragen en animositeit op: wie krijgt welke rol in de nieuwe situatie toebedeeld? Het is een gegeven dat de inmiddels gevonden nieuwe vormen van samenwerking ook weer patronen en dilemma's gaan veroorzaken. Daarom is het van belang die reflectie op gezette tijden te blijven organiseren. De ervaring met het Patronenteam en het Hefbomenteam laten zien dat expliciet georganiseerde reflectie-in-actie, inclusief opbouwende kritiek, en een gezamenlijke zoektocht naar alternatieven helpen te voorkomen dat patronen weer de boventoon gaan voeren. Krachtige steden veranderen niet alleen de formele verantwoordelijkheden, zij veranderen ook op reflectieve wijze hun cultuur en manieren van samenwerken.

Definitie kwaliteit	Waarden	Domeinen	Instrumenten
Kwaliteit is de mate waarin een geheel van eigenschappen voldoet aan normen	<ul style="list-style-type: none"> • Beheersings-paradigma • Maakbaarheid als ideaal • Meten is weten • Tellen • Controleren en vergelijken 	<ul style="list-style-type: none"> • Het objectieve • De aard van de dienst 	<ul style="list-style-type: none"> • HKZ, ISO, INK • Benchmarking • Prestatie-indicatoren • Balance score card • 'Aspect' methode • Externe legitimiteit
Kwaliteit is een gebeurtenis waarbij een gevoelige snaar wordt geraakt en die bijdraagt aan kwaliteit van leven	<ul style="list-style-type: none"> • Betrokkenheidsparadigma • Leefbaarheid als ideaal • Innerlijke wereld begrijpen • Wie meet, weet nog niets • Leren en verbeteren 	<ul style="list-style-type: none"> • Het subjectieve en inter-subjectieve • Houding zorgverlener • Relatie cliënt-zorgverlener 	<ul style="list-style-type: none"> • Spiegelgesprek • Interview • Incidentbespreking • Intervisie • Visitatie • 'Incident' methode • Interne effectiviteit

Tabel 2: Nieuwe definitie van kwaliteit uit een presentatie van het Hefbomenteam



Janny Bakker, portefeuillehouder Wmo in Huizen

'Ambtenaren zijn in principe gericht op gelijkheid en verdelende rechtvaardigheid. Beide begrippen moet je loslaten bij de introductie van vraagsturing'

Wouter Rutten

Al vanaf de invoering van de Wmo per 1 januari 2007 heeft de gemeente Huizen vraagsturing als leidraad genomen in haar beleidsplannen en werkwijze aan het Wmo loket. Wethouder Janny Bakker, portefeuillehouder Wmo sinds 2006, heeft daar een belangrijke rol in gespeeld. Zij koos voor een vernieuwende, pragmatische werkwijze die de klant centraal plaatste. Dat was niet gebruikelijk. We spreken met haar over deze kanteling, de consequenties voor de organisatie en de hindernissen die daarbij genomen moesten worden.

'Centraal element in de Huizense aanpak is het vraaggestuurde gesprek met de burger bij het loket of bij mensen thuis. In dat gesprek komen alle levensgebieden aan bod. Het uitgangspunt van vraagsturing is dat mensen zelf de regie en de stuurkracht hebben om tot een oplossing te komen voor de beperkingen die ze ervaren in hun deelname aan de samenleving. Iedere situatie is uniek en vraagt om specifieke ondersteuning. Daarbij wordt zo veel mogelijk een beroep gedaan op de eigen kracht van de burger. Vaak blijkt dan dat geen verdere (professionele) ondersteuning nodig is, omdat de burger in staat is zijn probleem zelf of met hulp van zijn omgeving op te lossen. Op basis van de gezamenlijke conclusie van burger en consultant wordt - als dat nodig is - door de gemeente een budget bepaald voor het inkopen van ondersteuning. De burger kan op basis van het vraaggestuurde gesprek zijn ondersteuning afnemen bij de aanbieder van zijn keuze. Hiermee wordt de burger niet in een aanbod of een voorziening gedwongen die eigenlijk helemaal niet bij zijn situatie past. En aanbieders worden maximaal gestimuleerd om flexibel en vernieuwend aanbod te leveren. We subsidiëren hen in deze systematiek op basis van de daadwerkelijk verleende omvang en aard van de ondersteuning. Daarbij hanteren we een prijsmatrix met tarieven voor de inzet van een beperkt aantal categorieën van ondersteuning: professioneel, vrijwillig en individueel of groepsgewijs.'

'We zijn deze persoonsvolgende financiering in 2010 gestart voor de mantelzorgondersteuning. In 2011 zijn we het gaan toepassen op het christelijk maatschappelijk werk en de individuele cliëntondersteuning op het gebied van wonen, welzijn en zorg. En in 2012 is de werkwijze uitgerold naar overige vormen van Wmo-ondersteuning. Vanaf 2012 is het Wmo-loket de centrale toegang geworden tot informatie en advies en toeleiding naar Wmo-ondersteuning. Daarvoor was die deels ook bij de welzijnsorganisaties belegd. Maar hiermee is de Wmo-uitvoering voor de bur-

gers overzichtelijker en transparanter, kunnen we vragen integraal benaderen en kan de gemeente - als dat nodig is - de procesregie nemen.'

Welke hindernissen moesten in dit traject worden genomen?

'Het besluit om vraaggericht te werken bleek niet zo gemakkelijk. De Wmo-consulenten wilden absoluut mee in de verandering. Ze stonden achter het principe van de kanteling. Maar toen ze geconfronteerd werden met de praktijk, werd het heel erg lastig voor ze. Ambtenaren zijn in principe gericht op gelijkheid en verdelende rechtvaardigheid. Maar die begrippen moet je loslaten bij de introductie van vraagsturing. Dat was voor sommigen een zeer moeilijke opgave. Om met de burger in een andere relatie te komen, namelijk die van subject-versus-subject, is voor sommigen die gewend zijn om vanuit regels te denken moeilijk, maar uiteindelijk zeer bevredigend. Sommige medewerkers ervoeren vraagsturing echter als een aanval op hun wankele professionaliteit.'

'Een ander probleem was dat de sterkste voorstanders van vraagsturing in de Wmo bovenin de hiërarchie zaten. De sterkste twijfelaars bevonden zich in de laagste regionen. En daar zitten vooral de mensen die het beleid succesvol in de praktijk moeten brengen. Men vond dat het een speeltje van boven was en bovendien iets dat wel zou overwaaien... Door scholing, training en intervisies in te zetten hebben we dat dilemma kunnen wegnemen.'

'Ook de introductie van het vraagvolgend financieren stuitte op verzet. De zorgaanbieders waren bang voor omzetverlies, en dat bleek ook terecht. Toen we de burgers gingen vragen wat ze nodig hadden, bleken sommige producten en diensten die aangeboden en gesubsidieerd werden, helemaal niet gevraagd te worden. De publieke tribune zat dan ook vol met zorgaanbieders... Uiteindelijk hebben we de subsidie- en vergoedingssystematiek stapsgewijs aangepast. Zo maakten we een 'zachte landing' mogelijk.'

'We hebben ook nog de starheid van de systemen en hun bewakers, de juristen en de accountants moeten doorbreken. Als je wilt leveren wat nodig is, moet je niet vanuit regels en rechten denken - het gaat om de vraag en het praktisch oplossen van het probleem van de burger. Voor juristen en accountants is dat lastig, die zien het liefst standaardprocedures omdat die risico's beperken. Daar hebben we menig discussie over gevoerd, maar het is hen nu duidelijk dat de consulenten de baas zijn én dat we stukken goedkoper kunnen werken als we het op maat doen.'

'Uiteindelijk is visie is niet het enige, je hebt ook lef nodig en politieke rugdekking. Die steun heb ik altijd gehad. Niemand is immers tegen het helpen van mensen en het bieden van ondersteuning. Maar op het moment dat je het systeem gaat aanpassen, zoals we hier in Huizen hebben gedaan, moet je schaken en soms besluiten om voor de troepen uit te gaan.'

Heleen Agterhuis, initiatiefnemer en ontwikkelaar van diensten-marktplaats BUUV

Wouter Rutten

'Een eenzame oude dame moet je niet laten vragen om een tafelgenoot, die moet je laten aanbieden om voor anderen te koken.'

In november 2010 startte de gemeente Haarlem samen met achttien maatschappelijke partners de diensten-marktplaats BUUV. BUUV stimuleert Haarlammers elkaar te helpen met huishoudelijke klussen, zorgtaken, begeleiding of kleine problemen. Het doel van BUUV bij de start was meer zelfredzaamheid van burgers en meer sociale cohesie in de wijken en bijdragen aan een toekomstbestendige vorm van hulp bij het huishouden. BUUV is inmiddels ook actief in Zaanstad, Amsterdam Zuid, de IJmond, Amsterdam Oost en de Oude IJsselstreek.

'Het begin van BUUV ligt in 2008, toen het gemeentebestuur een expertmeeting organiseerde voorafgaand aan de aanbesteding van de hulp bij het huishouden en in het zicht van komende bezuinigingen. Die expertmeeting was een belangrijk moment. We hebben daar veel verschillende partijen voor uitgenodigd, waaronder een aantal actieve bewoners. Wim de Ridder, hoogleraar Toekomstonderzoek, schetste trends waar we volgens hem rekening mee moesten houden. Zoals de opkomst van de digitale wereld, stijgende zorgkosten en meer tijd van actieve burgers door de vergrijzing. Tegelijkertijd werd ons uit gesprekken met bewoners duidelijk dat ze niet altijd alleen als kwetsbaar gezien willen worden. Ze hebben ook iets te bieden. Ze willen niet alleen een beroep doen op de samenleving, maar daar ook een bijdrage aan leveren. Dat bracht ons op een idee. We concludeerden dat we het principe van wederkerigheid centraal moesten stellen. Dat leidde uiteindelijk tot het concept van de informele marktplaats, en dat werd weer het experiment BUUV. In feite onderzochten we hoe de overheid een participatiemaatschappij 'avant la lettre' zou kunnen faciliteren. Daarbij brachten we zorgvragers, inwoners, maatschappelijke instellingen en de gemeente bij elkaar in iets wat we nu 'co-creatie' zouden noemen.'

'Door van wederkerigheid uit te gaan, faciliteer je mensen het zelf anders op te lossen. Neem het voorbeeld van een eenzame oude dame. Die moet je niet laten vragen om een tafelgenoot, die moet je laten aanbieden om voor anderen te koken. Zou bouw BUUV een community op. De sociale makelaars van BUUV hebben daarbij een belangrijke rol: die brengen actief vraag en aanbod bij elkaar.'

Is BUUV tegen barrières opgelopen?

'De betrokken instellingen hebben zich unaniem aan het experiment gecommitteerd. Ze wilden vanuit gezamenlijk belang en het perspectief van bewoners bijdragen. Later ging de gemeente, die veel tijd en geld stopte in dit experiment, bezuinigen. Toen werden partners minder onbevangen en spontaan. We liepen vooral tegen barrières binnen de gemeente op. BUUV startte vanuit een ander organisatieonderdeel dan het beleidsonderdeel of het sociale zakenonderdeel van de gemeente. We maakten combinaties van verschillende denkmanieren en dat blijkt voor overheden toch lastig. Dat komt enerzijds door de inrichting van de organisatie maar ook door de mensen die die organisatie maken. Als je anders wilt werken, moet je anders denken en dat kan betekenen dat je andere mensen nodig hebt. We belandden van tijd tot tijd in discussies die niet over het project gingen maar over onder wier verantwoordelijkheid het nou eigenlijk viel. Dat leidt de aandacht af. Verder was er politieke weerstand. Er werden door het gemeentebestuur enkele tonnen geïnvesteerd in het experiment en de raad wilde snel resultaat zien. Dat laatste is bij een experiment niet zo gemakkelijk, dus we zagen dat BUUV op de meest onvoorspelbare momenten als speelbal fungeerde in andere discussies over het sociale domein. Dat frustreerde het projectteam, vooral omdat het zo moeilijk was om de inhoud te laten zien.

Maar als dit initiatief buiten de gemeentelijke organisatie was ontstaan, was het misschien vermorzeld geraakt in het systeem en had het geen kans van slagen gehad. Vooral dankzij de steun van de wethouder die als een echte ambassadeur optrad, konden we zeggen: we gaan door, we gaan meters maken. We laten ons niet verder afleiden door systeemdingen maar focussen op project zelf. Daardoor konden we uiteindelijk de resultaten laten zien waar iedereen zo'n behoefte aan had.'

John Beckers, directeur WIJ Breda

Dave van Ooijen



'Wat je zelf kan, is altijd het leukste'

John Beckers, directeur van de Bredase welzijnsinstelling WIJ, is sociaal-pedagoog en bedrijfskundige. Twaalf jaar geleden begon hij bij de Bredase welzijnsinstelling WIJ. Hij vertelt hoe WIJ stap voor stap kantelde van een organisatie van betaalde krachten naar allerlei netwerken van vrijwilligers, mantelzorgers en klanten, die als dat nodig en gewenst is, worden ondersteund door betaalde krachten. Van organisatie naar gemeenschap, noemt hij deze ontwikkeling, van WIJ in hoofdletters naar wij in kleine letters. Inmiddels tellen die netwerken een kleine duizend mensen, waarvan er veertig worden betaald. Met de co-creërende klanten, mantelzorgers, burgers erbij zijn het er meer dan 6000.

'Een jaar of tien geleden waren we nog een partij die producten en diensten aanbod waarmee mensen hun kwetsbaarheid zelfstandig konden doorstaan. Nu is dat niet meer zo. Het was mij ook wel een doorn in het oog. Want ons vak is om mensen te helpen het zelf te doen. Ik ben ooit gevraagd om een inleiding te houden over

kwaliteit van leven. Toen ben ik eerst eens rond gaan vragen bij mensen: 'Wat is voor jou nu kwaliteit van leven?' Ik denk dat ik twintig tot dertig mensen gepolst heb. Er kwamen verschillende dingen naar voren. Ten eerste dat mensen zelf willen kunnen beslissen. Ten tweede dat wat je besloten hebt, je ook zelf moet kunnen doen of in ieder geval geregeld moet kunnen krijgen. Ten derde dat je mensen van je eigen soort kent waarmee je kunt praten. Die je verstaan. En ten vierde, het belangrijkste, dat je nodig bent voor een ander. Dat iemand naar jou vraagt en dat je bijdraagt. Toen kwam bij mij het besef. Laat mensen zelf maar hun aardappelen schillen of in de keuken staan afwassen. Geef ze wat te doen. De tuin schoffelen of wat dan ook. Want dan verandert er iets. Als mensen dingen zelf kunnen doen, waarom onthoud je hen die dan? Het concept is dus heel eenvoudig.'

'Participatie betekent voor mij dat organisaties moeten kantelen. Dat zij zich naar de mensen wenden en zelforganisatie mogelijk maken. Co-creatie, als gelijken die elkaar verder helpen. De mensen in staat stellen zoveel mogelijk zelf te doen. Ook de mensen die kwetsbaar zijn of onmaatschappelijk. Stuur niet op gedrag, maar maak het gemakkelijk om de goede dingen te doen. Daar heb je hele andere organisaties en overheden voor nodig. En andere politici, ambtenaren, professionals. Dat veranderen, uit de behandelstand, uit dat beter weten en voordeden, dat is waar we bij WIJ mee bezig zijn. Dat is ook wat mij het meeste bezig houdt.'

'In het begin waren we vooral bezig om goede diensten en voorzieningen voor onze klanten te leveren. We werkten toen al veel samen met vrijwilligers, maar professional en vrijwilliger waren nog twee verschillende dingen. Professionals werkten wel met vrijwilligers maar niet andersom. We hebben een serieuze strategische verkenning gedaan. Onze conclusie was vervolgens dat we minder bedrijf of instelling, meer een beweging met een gedachtegoed moesten worden. Van organisatie naar gemeenschap, noemen we dat nu. Terug naar de toekomst. Alles wat maar helpen kan om in die nieuwe maatschappij nuttig te kunnen zijn.'

'We zijn gaan delen. Als het werk van een betaalde kracht ook door vrijwilligers kan worden gedaan, waarom niet? Zelf heb ik het liever ook niet over vrijwilligers, maar gewoon over mensen met een voor- en achternaam. Iedereen, ook vrijwilligers en ik, wij dragen allemaal bij. Iedereen mag alles doen waarin hij goed is. Dat betekent dat als je zo open bent voor vrijwilligers, klanten en burgers, dat professionals gaan inzien dat die mensen veel meer kunnen dan ze dachten. En wat is het verschil dan nog? Een goede professional moet hier mee om kunnen gaan en die willen wij dan ook hebben.'

'Oorspronkelijk hadden we wijklocaties met beheerders en op afstand vrijwilligerscoördinatoren. Die beheerders gingen weg en de vrijwilligerscoördinatoren werden sociaal werker. In plaats van een wat stafachtige rol, zorgen voor vrijwilligers, kregen ze ineens een activistische rol in de frontlijn. Mensen stimuleren om hun activi-

teiten helemaal zelf te organiseren en ook voor de accommodatie te zorgen. En verder, want die accommodaties zijn een middel. Het doel is verbinden. Voor een aantal was dat wel even slikken en voor sommigen was het zelfs confronterend en onaangenaam. Het was een logisch uitvloeisel van de beslissingen waar we allemaal achterstonden, maar het kwam nu dichtbij. Ineens moesten ze allerlei alle-daagse problemen oplossen die vroeger door de beheerder werden opgelost. Die daar bovendien twee keer zoveel tijd voor had.'

'De professionele kern bestond 10 jaar geleden uit 70 mensen, nu zijn het er een kleine 40. Door de jaren heen hebben we deze kern geleidelijk teruggebracht. Wij houden alleen maatschappelijk werkers over en een paar sociaal werkers. Daar is voor gekozen omdat hun baan zwaarder is geworden door het slag mensen waar ze mee te maken krijgen. Dat betreft mensen die vroeger naar een verzorgingshuis gingen of naar een andere voorziening en nu thuis blijven wonen en daar steeds kwetsbaarder worden. Ze zijn dement, hebben een beperking, kunnen zich niet verplaatsen, geven teveel geld uit of zijn in de war. En vaak stapelt het op. Je moet er dan van alles omheen organiseren om te zorgen dat dit zelfstandig leven ook een beetje lukt. Je hebt nogal wat vaardigheden nodig om dat in goede banen te leiden en zaken geregeld te krijgen.'

'We hebben geen functies meer. We helpen om netwerken te vormen, met de burgers en de klanten voorop. Vrijwillig waar het kan, betaald waar het moet. Of burger waar het kan, institutie waar het moet. Dat zie je bijvoorbeeld bij de diensten aan huis, die we behoorlijk hebben versterkt. Er wordt geholpen met klusjes aan huis, de persoonlijke administratie, bibliotheek aan huis, maar ook met vervoer en dergelijke.

Dat doen vrijwilligers en andere mensen die mee willen helpen. Ze denken mee en beslissen mee. Ze laten zich ook horen op themabijeenkomsten. Daar zijn niet altijd alle vrijwilligers bij. Maar ze besturen allemaal hun eigen werk. Ze bloggen ook op onze website. Op deze wijze krijgt je ook andere mensen in huis.'

'Uiteindelijk word je als organisatie heel plat. We hadden bijvoorbeeld drie managers Die waren heel democratisch in de manier waarop ze werkten. Ze daagden medewerkers ook echt uit om zelf met oplossingen te komen. Maar de meeste medewerkers doen dat niet zolang er managers zijn. Terwijl de bedoeling nou net is dat je in elke situatie, met de mensen die er dan zijn, zelf de oplossing bedenkt. Samen. Nu er geen managers meer zijn en het moet, zie je het steeds meer gebeuren. Niet omdat het wordt gevraagd, maar omdat men het zelf gaat zien. Er zelf intrinsiek in gelooft en er zin in heeft om het zo te doen.'

'We hebben nu tien werklocaties met alleen schoonmakers en geen beheerders. Er per gebied is er tien tot twintig uur sociaal werk beschikbaar om de mensen, de

buurtbewoners, de klanten en de vrijwilligers te ondersteunen. We noemen dat ook wel dienen. Niet slaafs, maar zo dat de mensen kijken wat ze zelf kunnen en op jou een beroep kunnen doen als dat nodig is. Dat je het open houdt en geen leverancier bent.'

'Wat je zelf kunt, is altijd het leukste. Dus wat heb je nodig om het zelf te kunnen doen? En wat je niet zelf kunt, hoe gaan we dat dan organiseren? Wie ken jij die kan meehelpen? Kom je er dan? Op die manier het gesprek in gaan is vele malen prettiger. Zowel voor de klant, burger, wijkbewoner als voor jezelf. Het gaat er dus niet om dat je naar iemand gaat en zegt 'Mevrouw u heeft hier recht op'. Dat is een hele andere manier van werken. Dan ben je echt aanbodgericht bezig. Op onze manier de klant bedienen klinkt wellicht simpel, maar daar komt nog wel heel wat bij kijken.'

'We zijn nu een slag aan het maken naar wijknetwerken. Daarin zitten beroepskrachten, vrijwilligers, mantelzorgers en burens. Kortom, iedereen die iets wil en kan doen. Een mooi bindmiddel waren leergangen die we samen hebben opgezet. Eerst voor onze eigen professionals en vrijwilligers. Maar er bleek veel meer belangstelling voor te zijn, en al snel groeide het uit naar meer dan 40 deelnemers. Vervolgens zagen we dat er een logische verbinding zou moeten zijn naar de zorg, naar de wijkverpleging, CJG, corporaties. En zo groeide die groep verder, naar meer dan 300 deelnemers. Merendeels professionals, maar er zitten ook zo'n 40 vrijwilligers tussen. Ondermeer van WIJ, Humanitas, Rode Kruis, wijkraden en ouderenbonden. We praten over netwerken, samenwerken, uit de behandelstand komen. Maar de essentie moet uit de deelnemers komen. Het is wel action learning. Omdat we de leergangen gebiedsgewijs organiseren, krijg je verschillende leergemeenschappen. Wijknetwerken dus, van mensen die elkaar door die leergangen veel beter hebben leren kennen en veel meer een beroep op elkaar gaan doen. Vanuit de leergangen ontstaan weer sociale café's. Het gaat de stad rond dat het 'heel leuk is'. Dat is een mooi voorbeeld van 'elke waarde creëert zijn eigen wij'. Er gebeurt iets, iedereen vindt het leuk, je voelt het door de lucht gaan. En er is niemand die het bestuurt. Gewoon vier personen die het samen organiseren, 8 inleiders en 300 deelnemers. Meer heb je niet nodig.'

Bob Kassenaar, oud- medewerker gemeente Amsterdam

Lydia Sterrenberg

'De overheid kan niet goed omgaan met burgerkracht'

Bob Kassenaar werkte 40 jaar bij de gemeente Amsterdam, en schreef na zijn pensionering het boek 'Amsterdam van verzorgingsstad naar participatiestad'. [74] Daarin kijkt hij terug op allerlei beleidsvraagstukken waarbij hij betrokken was, en blikt hij vooruit op de verandering richting participerende overheid. Over die laatste ontwikkeling gaat dit interview.

'De overheid kan niet goed omgaan met burgerkracht. Zeker in het sociaal domein. De gemeente voelt zich verantwoordelijk voor mensen die kwetsbaar zijn. Dat is goed, maar vervolgens rolt de gemeentelijke organisatie er 'hun' uitvoering overheen. Met het aanbod van ondersteunende voorzieningen perst men mensen in de matrijs van het gemeentelijke systeem. Pas dus op als de overheid spreekt van het 'uitrollen' van beleid. Dat laat al zien dat er iets mis is. Vanuit het bestuur wordt dan de problematiek vanuit de beleidsoplossing begrepen, zonder goed na te gaan wat er feitelijk gaande is in de wijk en in de gezinnen, wie de partners en probleemeigenaren zijn etc.'

'Bij de gemeente Amsterdam hebben ze snel de neiging van bovenaf met 'oplossingen' te komen. Amsterdam gebruikte in de tijd dat ik daar nog werkte een lijst van tien indicatoren om te kijken of er problemen waren in een buurt. Voor vijf levensgebieden (leren en opgroeien, integratie en participatie, werken en economie, wonen en leven, veiligheid) werden twee indicatoren gemonitord. Indien buurten op 5 van de 10 onder het stedelijk gemiddelde scoorden, was er reden voor alarm. Vanuit de Amsterdamse wijkaanpak zorgden de stadsdelen dan samen met bewoners, corporaties en andere partners voor een buurtgericht programma van incidenteel gefinancierde en dus tijdelijke projecten en activiteiten. De bekende projecten-carrroussel. Maar de portefeuillehouders en diensten die zich (ook!) verantwoordelijk voelden voor genoemde levensgebieden, gingen aanvankelijk gewoon door met de uitvoering van het sectorale beleid. Ze leverden een structureel (gefinancierd) aanbod van maatregelen en voorzieningen, zonder de vraag van burgers en de complexiteit van hun werkelijkheid te kennen.'

'Ik pleit ervoor om in de uitvoering probleemgericht te werken. Daarmee maak ik deel uit van de voorstanders van gebiedsgericht werken. Dat betekent dat de ge-

meente altijd eerst met betrokkenen en per geval onderzoekt wat specifiek de problemen zijn en wat betrokkenen samen, indien nodig met steun van de overheid, zouden kunnen en willen doen om die op te lossen. Maar dat gebeurt te weinig. Veel te vaak gaat men voorbij aan de historische dynamiek van een plek en aan de eigenheid van de wijk, de waarden, de ervaren problemen en ideeën en mogelijke bijdragen van de mensen over oplossingen.'

'Voor de overheid is samenwerken met bewoners overigens nog lang niet eenvoudig. In veel wijken in Amsterdam is er sprake van een groot wantrouwen in de richting van de overheid. Hoe spreek je de mensen dan aan? Je moet hoe dan ook beginnen bij de problemen die mensen zelf beleven. In mijn ogen moet je als gemeente en in het beleid de mensen veel meer centraal stellen. Zoek de Best Persons en benut hun eigenheid, initiatief en kracht, en benut en versterk de netwerken. In sommige buurten ontstaan dingen vanzelf. Daar hoeft je dan misschien niets te doen als gemeente, of die mensen misschien alleen maar een beetje te ondersteunen. In andere buurten ontbreekt zo'n sociale infrastructuur waarop je kunt bouwen; die zijn misschien 'te dun' in mensen die ondernemend zijn. Je hebt een zekere dichtheid van ondernemende en verbindende mensen nodig. Als die er niet is, is de vraag hoe je die dichtheid kunt vergroten. Ahmed Baadoud in Amsterdam Nieuw West probeert dat bijvoorbeeld door in dergelijke wijken 'Huizen van de Buurt' te realiseren waar actieve burgers en professionals elkaar ontmoeten en kennis en initiatieven elkaar kunnen versterken. Door meer met buurtbewoners te werken, wordt de beleidsketen omgekeerd. Niet de centrale beleidsagenda (alleen) is meer relevant, maar veel meer de bottom-up trajecten waarin burgers oplossingen aandragen voor de problemen die zij in de wijk ervaren.'

'Politiek-bestuurlijk gezien is deze kanteling naar bottom-up, probleemgericht werken lastig. Het gaat in tegen wat gebruikelijk is. In Amsterdam zijn de ambtelijke diensten hierop (nog) niet ingericht. De bestaande structuur is verkokerd, terwijl je voor gebiedsgericht werken die verkokering moet doorbreken. Er is weliswaar een zeer ingrijpende reorganisatie ingezet, maar het risico is groot dat er te weinig terecht komt van de omslag naar een uitvoeringspraktijk van gebiedsgericht werken - onder andere als gevolg van een bijbehorende bezuinigingsdoelstelling. Ook de politieke cultuur is er niet naar. Wethouders komen maar al te vaak met eigen plannen die top down over de stad worden uitgestort. Zij willen scoren. De media en afrekencultuur helpen ook niet.'

'Het zou wel helpen als de aanhangers van gebiedsgericht werken op het sociale en ruimtelijke domein elkaar zouden vinden en krachten in de gemeente verenigen. De bestuurscommissies en andere bestuurders met een gebiedsportefeuille in de stad zouden een rol kunnen spelen. Zij zouden wensen van de wijk op kunnen pakken en een goede tussenlaag kunnen vormen tussen Raad en bewoners. Maar dan moeten zij wel voor de bewoners gaan staan. Natuurlijk gaat het dan niet om het punt 'De

wijk vraagt en B&W draait'. Als er vanuit het gemeentelijk perspectief onvoldoende beleidsruimte is, leg dan uit waarom wensen niet één-op-één kunnen worden vervuld. Belangrijk is dat de beelden en mogelijkheden van de wijk, gerepresenteerd worden naast het strategisch gemeentelijk beleid. Daarmee is sprake van een nieuwe aanvullende vorm van representatie: participatie-representatie naast de democratische representatie. Het ruimte geven aan deze vertegenwoordiging van de wijk, door de participatie-representatie, verleent B&W (en de gebiedsmanager/Bestuurscommissie) een bestuurlijke betekenis die goed past in de netwerksamenleving.'

'Ik zou het wel mooi vinden als een aantal steden met dit soort nieuwe aanpakken zouden experimenteren. En er met elkaar van zouden leren. Want er kan zoveel meer. Bijvoorbeeld: waarom zouden gepensioneerde in een wijk niet iets kunnen doen voor gehandicapten in de wijk, als men daar zin in heeft. Er zijn allerlei mogelijke oplossingen voor de nieuwe opgaven van de decentralisaties en bezuinigingen, die soms zonder kosten te realiseren zijn.'

Veerkracht Carnisse

Frank van Steenberg, Julia Wittmayer, ism Lydia Sterrenberg



Dit hoofdstuk gaat over het project Veerkracht in de wijk Carnisse in Rotterdam. Een project dat in 2011 is gestart en is gericht op het opbouwen van integrale netwerken in de wijk. De vier partijen die het project dragen, Bureau Frontlijn, Creatief Beheer, Rotterdam Vakmanschap en DRIFT/EUR, deelden kritiek op de reguliere wijkaanpak, die ze teveel fysiekeconomisch, onvoldoende duurzaam en te veel top-down vonden ingestoken. Samen begonnen ze aan Veerkracht Carnisse, een experiment in tweevoudige zin: met bottom-up integrale samenwerking voor de wijk en met het stimuleren van het zelforganiserende vermogen in de wijk. Als actieonderzoekers van DRIFT, een van de partijen, werkten wij aan dit project mee, onder andere met regelmatige reflecties op de aanpak, werkwijze en resultaten van het samenwerkingsproject. [75] Hier vertellen wij over het ontstaan, de aanpak en resultaten van dit experimentele Veerkracht-project. We vervolgen met dilemma's rond het stimuleren van het zelforganiserende vermogen en integrale samenwerking, die we zijn tegengekomen. Vanuit die dynamiek en spanning komen we tot een prikkelend slotakkoord.

Kader 1. Het Veerkracht project

Partners: Bureau Frontlijn, Creatief Beheer, Rotterdam Vakmanstad en DRIFT

Looptijd: medio 2011 – medio 2015

Financier: Nationaal Programma Rotterdam Zuid / Pact op Zuid

Veerkracht heeft zich in Carnisse het volgende ten doel gesteld:

1. De wijk groener, socialer en kindvriendelijker te maken.
2. Het zelforganiserend vermogen in de wijk stimuleren door te werken aan netwerkvorming en door mensen te helpen met (nieuwe) vaardigheden.
3. Een cultuuromslag in de wijk te stimuleren vanuit gedeelde principes naar een 'lerend klimaat' voor fundamentele verandering.
4. Verkennen van integrale wijkontwikkeling en de balans tussen interventie en zelforganisatie.

Veerkracht richt zich primair op kinderen, gezinnen, de scholen (het bestuur, docenten en ouders) en actieve bewoners en vrijwilligers in Carnisse. De secundaire doelgroepen zijn professionals en ondernemers in Carnisse, en ambtenaren uit de deelgemeente/gebiedscommissie Charlois en andere bestuurslagen in Rotterdam.

Veerkracht kent vier interactievelden: *Thuis*, *School*, *Buiten* en *Wijk*. Die komen voort uit de werkvelden van de deelnemende organisaties. Bureau Frontlijn ondersteunt kinderen en hun ouders met (opvoed-)vaardigheden. Creatief Beheer beheert samen met vrijwilligers twee publieke tuinen in Carnisse en knapt met bewoners buurten en straten op. Rotterdam Vakmanstad/Skillcity biedt integraal onderwijs aan voor kinderen op de basisscholen (door middel van judolessen, tuinlessen en filosofielessen). DRIFT ten slotte, brengt de geschiedenis en netwerken in de wijk in beeld, heeft met koplopers in de wijk gewerkt aan een gezamenlijke visie, reflecteert op de samenwerking, en ondersteunt bewoners en de andere partners met innovatieve projecten.

Het ontstaan van Veerkracht

Overheden streven al lang naar meer integrale samenwerking in wijkgericht werken, omdat dat meer maatschappelijke meerwaarde zou opleveren in termen van efficiëntie, effectiviteit en preventie. Die samenwerking wordt veelal van bovenaf opgedrongen of opgelegd; de sociale wijkteams zijn daarvan een recent voorbeeld. Dit terwijl synergie juist ontstaat in de praktijk, van onderop en op basis van wederkerigheid, vertrouwen en gelijkwaardigheid. Dit is althans de opvatting van de vier partijen die in het project Veerkracht zijn gaan samenwerken: Rotterdam Vakmanstad, Bureau Frontlijn, Creatief Beheer en DRIFT [76]. Die organisaties experimenteerden al langer met innovatieve praktijken in wijken, en kwamen zo gaandeweg tot een steeds scherper, eigen visie op wijkontwikkeling.

Veerkracht ontstond toen de vier partijen elkaar rond 2009 steeds vaker tegenkwamen in de Rotterdamse wijken. Zij herkenden zich in elkaars alternatieve werkwijzen waarin de mens meer centraal stond, en merkten dat ze kritiek op de reguliere

stadsvernieuwingsaanpak deelden. Die vonden ze teveel fysiekeconomisch ingestoken, onvoldoende integraal, over de hoofden van de bewoners gaan, en te weinig duurzaam. Juist in kwetsbare wijken moest het anders volgens hen, en moeten de bewoners en hun vaardigheden meer centraal staan. Zo ontstond het plan om samen te werken in één wijk, met het idee dat die samenwerking maatschappelijke meerwaarde zou opleveren.

De partners benaderden de gemeente Rotterdam, en na lang lobbyen ging deze met het consortium in zee. Dat werd het project Veerkracht in Carnisse. Het heeft een looptijd van vier jaar [77] en is gericht op het stimuleren van het zelforganiserende vermogen in de wijk, via integrale wijkontwikkeling (zie ook kader 1). Binnen Veerkracht hebben de vier partijen een eigen werkveld (educatie, groenbeheer en gezondheid, participatie en welzijn) maar slaan ze de handen ineen om gericht samen te werken met bewoners en actieve partijen en instellingen. Deze praktijken worden tevens ingebed in bredere trends en discussies rondom de decentralisaties in het sociale domein, wijkontwikkeling en onderwijsinnovatie in Nederland.

Carnisse

De wijk Carnisse in de Rotterdamse deelgemeente Charlois telt ongeveer 11.000 bewoners van diverse herkomst. Er is relatief veel doorstroming, maar ook een omvangrijke en hechte groep die er al lang woont. Van de ca. 6000 woningen is ongeveer 86% (2012) in particulier bezit, veel meer dan in vergelijkbare wijken in Rotterdam. De woningvoorraad is echter verouderd en eenzijdig. Volgens de sociale en de veiligheidsindices scoort de wijk sterk beneden het stedelijk gemiddelde. Het gemiddelde besteedbaar inkomen per huishouden behoort tot het allerlaagste van Rotterdam (zie ook tabel 1). Vanwege dit soort scores kwam Carnisse in 2007 op de lijst van 40 krachtwijken te staan [78]. De gemeente vreesde een verder afglijden, en zag gebrek aan sociale binding. De gebruikelijke gentrification-strategie - oude voor- en naoorlogse arbeiderswoningen af breken en nieuwbouw voor de middenstand en yuppen realiseren – werkte er niet, onder meer vanwege het hoge percentage particulier woningbezit en het ontbreken van woningcorporaties die investeerden [79]. Een ‘adoptiecorporatie’ [80] binnen het Pact op Zuid bleek bijvoorbeeld maar weinig verschil te kunnen maken. Juist vanwege het ontbreken van handvaten voor fysiek-economische ingrepen, werd Carnisse een geschikte wijk gevonden voor het Veerkracht-project.

Wat maakt Carnisse nog meer tot Carnisse?

Eenmaal gestart en parallel aan de eerste activiteiten met bewoners binnen de velden Thuis, School en Buiten (zie Kader 1), gingen de Veerkracht partijen op zoek naar de eigenheid en kracht van de wijk. We vroegen bewoners, ondernemers en professionals in de wijk hoe zij Carnisse zagen en beoordeelden, en wat zij ver-

Kenmerk	Carnisse	Rotterdam
Aantal inwoners (2012)	10.878	616.456
Percentage bevolking jonger dan 14 jaar (2011)	15,9%	16,5%
Percentage 'allochtonen' (2011)	58%	48%
Gemiddeld besteedbaar inkomen per huishouden (per jaar) (2009)	€ 23.700	€ 29.400
Percentage huishoudens met uitkering (2012)	5,1%	6,2%
Aantal woningen (2010)	5.927	289.779
Percentage koopwoningen (2012)	46,9%	34%
Percentage particulier bezit (2012)	87%	53,7%
Gemiddelde WOZ-waarde huur- en koopwoningen (2010)	€ 96.788	€ 112.169
Percentage dat minder dan 5 jaar op een adres verblijft (2011)	59,6%	45,5%
Opkomst gemeenteraadsverkiezingen (2010)	35,4%	47,5%
Veiligheidsindex (2011)	5,5	7,5
Sociale index (2012)	4,6	5,5

Tabel 1: Kenmerken Carnisse^[81]

wachten van de (verre) toekomst. [82] Daarnaast maakten we een historische verkenning voor

Rotterdam Zuid, waarmee we (ontwikkelingen in) Carnisse in een breder tijds- en ruimtelijk perspectief konden plaatsen. [83] Uit deze historische verkenning werd duidelijk dat Charlois vanaf eind negentiende eeuw veel grootschalige veranderingen doorstaan heeft – binnen rap tempo heeft het zich ontwikkeld van agrarisch gebied tot dorp en tot stadwijk waarin periodes van havenontwikkeling, wederopbouw, stedelijke vernieuwing en neoliberalisering elkaar opvolgden. Charlois kent tevens een lange geschiedenis van immigratie. Vanwege de haven kwamen namelijk steeds nieuwe arbeiders naar Charlois, eerst uit andere delen van Nederland en later uit het buitenland. Steeds was er echter ook weer veel doorstroming. In de periode van de wederopbouw na de tweede wereldoorlog tot circa 1970, woonden er veel arbeiders. Vakbonden kwamen op en bloeiden, en er was een sfeer van activisme; vakbondswerk vormde een bindend element. Na 1970 werd de wijk door immigratie meer divers, en ontstond een meer gedifferentieerde groepsidentiteit. De stadsvernieuwing bracht ook in Charlois grootschalige sloop en herbouw. Vanaf

de eeuwwisseling heeft de wijk te maken met een nieuwe golf van stedelijke ontwikkeling. Daarbij slaat ook de crisis toe.

Bewoners, ondernemers en professionals in de wijk gaven in 2011 en 2012 aan dat het 'borrelt' in Carnisse [84]. De economische crisis en de bezuinigingen zorgen voor een onzekere sfeer. Mensen vragen zich af hoe het staat met de openbare voorzieningen en met het welzijnswerk waarin flink wordt gesneden. Bestaande strategieën (zoals sloop- en nieuwbouw) en instellingen zoals de bewonersorganisatie (uit 1986) en de deelgemeente (uit 1974) staan onder druk. Dit voedt gevoelens van argwaan en verontwaardiging. Professionals vertellen verhalen over concurrentie tussen instellingen, die geconfronteerd worden met bezuinigingen en aanbestedingen. Bewoners zijn gemiddeld genomen echter positiever en meer genuanceerd dan de gemeente. Bijna iedereen vindt de betiteling van Carnisse als achterstandswijk (of andere problematiserende term) - veelal gebruikt door gemeenten maar ook bijvoorbeeld door welzijnsorganisaties om beleid te legitimeren of om fondsen te werven - stigmatiserend. Men geeft ook aan dat een "rode draad" ontbreekt door het gebrek aan continuïteit in beleid en de grote hoeveelheid (onsamenhangende) projecten en professionals die geen duurzaam resultaat weten te realiseren. Anders dan bijvoorbeeld eind jaren zestig, vertaalt kritiek op het beleid zich niet in activisme. Er is eerder een passieve, cynische en pessimistische houding, vooral bij ouderen: 'het is overal hetzelfde, dus waarom zou je weg willen?'

Al met al leverde dit een beeld op van Carnisse met twee gezichten: dat van een kwetsbare wijk waarin de constante migratiestromen en de eenzijdige woningvoorraad zorgen voor een marginale structuur van de wijk die keer op keer gevoed en gereproduceerd wordt, maar ook het gezicht van een wijk die krachtig is door een grote groep blijvers en het vermogen zich door de jaren heen aan te passen aan ingrijpende veranderingen. En met een geschiedenis van activisme en afkeer van het beeld van probleemwijk (of andere stigmatiserende benamingen).

Visievorming en icoonprojecten

Veerkracht heeft op de onvrede in de wijk (het 'borrelen') in proberen te spelen door dat gevoel te koppelen aan een veranderingsdiscours en aan de claim dat het binnen wijkontwikkeling anders moet. Uit de interviews en de straatgesprekken, en observaties, hadden we als samenwerkingspartners wel een eerste beeld van waar het naar toe moest volgens de mensen in Carnisse. Maar gevoed door inzichten uit transitie management [85] en gebruikmakend van de praktijkervaringen daarmee, werd besloten een groep koplopers bijeen te halen voor gezamenlijke probleemstructurering, visievorming en voor een agenda voor de wijk, die dan gekoppeld zou kunnen worden aan een aantal icoonprojecten. Dit werd de 'wijkarena', een serie van vijf bijeenkomsten met een groep van ongeveer 20 geselecteerde en verande-

ringsgezinde koplopers. Hún toekomstbeeld voor Carnisse in 2030, 'Bloeiend Carnisse' [86], bleek een wijk waarin diversiteit in woningen, meer groen en een lokale sociale economie centraal stonden. Maar het is vooral ook het beeld van een sociale wijk, een wijk waar het plezierig samen wonen is, waar men elkaar verstaat en begrijpt, waar saamhorigheid, solidariteit en binding is, en er plekken zijn waar mensen elkaar ontmoeten. Met dit beeld voor ogen, benoemden de koplopers ook een aantal toonaangevende projecten waarmee die toekomst verwezenlijkt zou kunnen worden. Verder brachten we met hen in kaart welke organisaties in de wijk actief waren en welke activiteiten en initiatieven er al in de wijk werden ontplooid zodat mensen zich eventueel konden aansluiten.

De deelnemers hebben de visie en actieagenda daarna op veel plekken en bij allerlei gelegenheden uitgedragen. Bewoners, ondernemers en professionals in de wijk zijn op allerlei manieren uitgenodigd deel te nemen aan lopende projecten. Ook zijn mensen actief benaderd met de vraag of ze nieuwe projecten wilden oppakken. Aansluitend heeft Veerkracht ingespeeld op actuele ontwikkelingen, zoals de gemeentelijke bezuinigingen die ertoe zouden leiden dat het wijkcentrum Arend en Zeemeeuw per 2012 en de educatieve tuin per 2013 werden gesloten. Veerkracht heeft bewoners bij elkaar gebracht en met hen geprobeerd deze locaties open te houden. Dat had succes. Het wijkcentrum is door bewoners heropend en omgedoopt tot 'Hart voor Carnisse'. Dit centrum wordt nu volledig gedragen door vrijwilligers. De educatieve tuin is binnen Veerkracht herontwikkeld tot de 'Carnissetuin' in een traject waarin bewoners, vrijwilligers, de gemeente en andere partijen samen hebben gewerkt. Deze projecten vormen nu enkele van de icoonprojecten van het Carnisse van de toekomst, en staan voor de 'herovering' van de publieke ruimten door bewoners.

Binnen de icoonprojecten, maar ook binnen de andere activiteiten van Veerkracht wordt met bewoners gewerkt aan het verder ontwikkelen van hun vaardigheden, om daarmee in te kunnen spelen op voor hen belangrijke wijzigingen in de toekomst. En Veerkracht bevordert integrale netwerkvorming: want alleen wanneer bewoners, ondernemers, professionals en ambtenaren elkaar beter kunnen vinden kan meer samenwerking en synergie gerealiseerd worden.

Dilemma's

Veerkracht is, op het moment dat dit is geschreven, drie jaar aan het werk in Carnisse. In die drie jaar hebben we het nodige geleerd over het stimuleren van het zelforganiserend vermogen in (een wijk als) Carnisse en over integraal samenwerken, niet alleen tussen de Veerkracht partners, maar juist ook met andere actieve partijen en mensen in de wijk. Op basis van onze ervaringen en reflecties op het project, presenteren we hieronder een aantal inzichten. Dat doen we aan de hand van een aantal dilemma's waarmee we de afgelopen jaren geconfronteerd zijn.

Continuïteit vs. verandering

Toen Veerkracht in de wijk Carnisse startte, was er in Carnisse al veel aan het veranderen. Een greep uit de wijzingen sinds Veerkracht actief is: (1) de ontmanteling van de deelgemeente Charlois, (2) het faillissement van Charlois Welzijn en de komst van Stichting DOCK, (3) het stopzetten van Pact op Zuid-partijen (zoals adoptiecorporatie Havensteder), (4) het sluiten van de meeste publieke voorzieningen, (5) het herzien van subsidierelaties door bijv. aanbestedingen, (6) de komst van de gebiedscommissie Charlois, (7) de introductie van de Children's Zone en (8) de installatie van de Wijkteams. De mensen in de wijk hadden het gevoel weinig of geen grip te hebben op dit soort beslissingen en dat had een enorme impact op het gevoel van binding, van mensen met de wijk en met elkaar. Veerkracht heeft hier tegenwicht aan proberen te geven door een stabiel bewonersnetwerk op en uit te bouwen, dat actief vorm zou kunnen geven aan de toekomst van de wijk. Echter, die (voortdurende) discontinuïteit heeft ook gevolgen voor het opbouwen van veerkracht, want daarvoor is tijd nodig. Bovendien bouw je zoiets niet alleen op. Een cruciale factor is het institutionele weefsel [87] waarin betrokken partijen samen met de bewoners, gedurende een langere tijd vanuit een gemeenschappelijke visie samenwerken en bouwen aan een onderling vertrouwen. De continuïteit die hiervoor nodig is, ontbreekt in Carnisse, maar ook vaak in andere vergelijkbare wijken. [88] Daarbij: de notie van de 'projectencarroussel' [89] (hoge omloop van projecten) is onderhand bekend, maar in Carnisse kan men ook spreken van een 'pandencarroussel' (hoge omloop in vastgoed) en 'poppencarroussel' (doorstroom van professionals, ondernemers en bewoners). In Veerkracht hebben we gemerkt dat in samenhang daarmee, én door de nadruk op korte termijn prestaties, een breekbaar institutioneel kader voor de wijk ge(re)produceerd wordt. Bestuur en de bestaande organisaties blijven gevangen in eigen retoriek, paradigma's en werkwijzen. [90] Het ontbreekt aan een historisch, collectief geheugen en acties worden vooral op de korte termijn gericht. Dat geldt bijvoorbeeld voor activiteiten en maatregelen op het gebied van veiligheid en handhaving. Deze dominante focus op veiligheid en 'planning & control' houdt het bestaande in stand en speelt allerm minst in op een veranderende tijd met nieuwe bestuurlijke opgaven, zoals het opbouwen van een krachtige wijk. Het ontbreken van continuïteit werkt ook negatief door op het onderling vertrouwen en duurzame relaties voor integrale samenwerking. Met als gevolg dat wat opgebouwd is, inherent kwetsbaar is. Zo is de toekomst en herontwikkeling van de Carnissetuin onzeker door een constante dreiging van sloop door een projectontwikkelaar en onduidelijkheid over financiële middelen.

Interventie vs. zelforganisatie

Het tweede dilemma gaat over de balans tussen interventie en zelforganisatie. Veerkracht opereerde op het snijvlak tussen top-down interventie en bottom-up zelforganisatie. Terugkijkend is Veerkracht 'gedropt' in de wijk en heeft het daar eigen methodieken en praktijken ontwikkeld en uitgerold. Tegelijkertijd proberen de partners in die praktijken de plek en mensen centraal te stellen en hen te prikkelen

om hun toekomst meer in eigen hand te nemen. Dat is een eigenaardige paradox. Naar de toekomst toe is het bijvoorbeeld de vraag in hoeverre professionele ondersteuning noodzakelijk is om continuïteit te waarborgen na 2015 (wanneer Veerkracht afloopt). Wat de belofte is van zelfbeheer/- organisatie in Carnisse is nog niet voldoende uitgekristalliseerd. Het is maar de vraag in hoeverre de verschillende fysieke openbare ontmoetingsplekken (op de lange termijn) zelfstandig ontwikkeld en gerund kunnen worden. Dat is misschien niet altijd het geval. Bij de Carnissetuin is het Creatief Beheer die de plek beheert, samen met bewoners en vrijwilligers. Het wijkcentrum wordt echter geheel zelfstandig gerund door vrijwilligers. Het Veerkracht project toont daarmee aan dat er verschillende verschijningsvormen (en kruisbestuivingen) bestaan van integrale samenwerking en zelforganisatie. Wat we ook hebben gemerkt is dat zelforganisatie tot conflicten in de wijk leidde, over bijvoorbeeld thema's als eigenaarschap, financiële middelen en de koers van initiatieven. [91]

Protocolen en prestatiedruk vs. organisch werken

Een van de vragen die we ons stelden bij het begin van Veerkracht was hoe zo'n innovatietraject zou gedijen in Rotterdam, dat in de ban is van SMART-denken, DIN-bomen, indices, aanbestedingen, productafspraken, werkprotocollen en impactrisico's. Kan een min of meer organisch project als Veerkracht daarbinnen ruimte krijgen? Veerkracht wordt gefinancierd vanuit de restanten van het programma Pact op Zuid van de gemeente Rotterdam. Omdat dit geld niet gelabeld was, was een zeer vrije opdrachtbeschrijving mogelijk, waarin niet alle activiteiten precies waren vastgelegd. Dat bood ruimte voor een lerende ontwikkeling. Dit leidde echter ook tot onbegrip en frustraties bij de inhoudelijke opdrachtgever: de deelgemeente Charlois. Deze voerde de druk op de partners binnen Veerkracht op. Het project moest SMART gemaakt worden tot het niveau van het aantal geplante narcissen binnen een jaar, passen binnen de DIN-boom (een integraal project wordt ingepast in een van de grofweg 100 beleidshokjes) en de activiteiten moesten leiden tot een stijging van 0,1% op de sociale index. Dit terwijl de operationele logica van Veerkracht juist redeneert vanuit een structuur die geen (of een andere) hiërarchie of stratificatie in relaties veronderstelt en die lineaire oorzaak-gevolg causaliteit problematiseert. [92]. Tegelijkertijd moest Veerkracht zich ook bewijzen in de wijk. Bewoners en professionals in de wijk waren argwanend omdat Veerkracht het zoveelste project was dat over de wijk werd uitgerold. De organische werkwijze en vrije opdrachtbeschrijving waardoor de Veerkracht-partijen niet altijd precies wisten wat ze konden betekenen voor bewoners of ondernemers (op het vlak van concrete activiteiten), voedde dit wantrouwen. Dit leidde tot een 'sfeer van concurrentie' rondom Veerkracht, die overigens ook gevoed werd door de eigen houding en positionering van Veerkracht. Die werd door reeds aanwezige partijen soms ervaren als arrogant.

Dit leidde in het eerste jaar tot een soms inwaartse blik en het opzetten van een infrastructuur van kernactiviteiten. In de loop van het tweede jaar veranderde dit,

toen meer focus werd gevonden en beter aangesloten kon worden op de bestaande netwerken en andere interventies en initiatieven.

Competitie vs. samenwerken

Het project Veerkracht geeft veel inzicht op het (integraal) samenwerken, zowel onderling als met andere partners in de wijk. Zeker in het begin was er sprake van continu aftasten van relaties, en ging het opbouwen van vertrouwen met vallen en opstaan. We noemden hierboven al de sfeer van concurrentie rondom Veerkracht, door prestatiedrang en bezuinigingen en het accountantsbeleid, dat samenwerken in de weg zat. Maar ook binnen Veerkracht ging het samenwerken in het begin moeizaam. Het opbouwen van de interne synergie kostte tijd, misschien wel juist doordat het om innovatieve partijen ging. In ieder geval speelden legitimiteitskwesties, concurrentie om schaarse middelen en bewijsdrang de samenwerking niet bepaald in de kaart. De partners hadden eigen praktijken en methodes en daarin naar hun idee integraliteit ingebouwd. Maar die praktijken en methodes kwamen in de samenwerking met elkaar en andere partijen soms weer ter discussie te staan. Dat vroeg durf om, in ieder geval naar elkaar toe, zich kwetsbaar op te stellen. En de partners moesten met elkaar een antwoord vinden op de spanning dat de lerende en stapsgewijze praktijk van verandering soms niet strookte met de maatschappijkritische visie en de fundamentele verandering die ieder van de partners claimde te bewerkstelligen. De druk die alle consortiumpartners voelden om snel te bewijzen dat men de wijk aanpak echt aan het veranderen was, maakte dat niet gemakkelijk. Toch is het gelukt, ondanks deze obstakels, om door de jaren heen steeds meer samenwerking en onderlinge synergie te realiseren. Niet alleen binnen Veerkracht, maar ook met andere partijen in Carnisse. Dat is maar goed ook, want aan een competitieve sfeer is in een wijk als Carnisse geen behoefte. Dat hebben de afgelopen jaren, waarin veel conflict, roddel en achterklap was, maar al te goed laten zien.

Samenwerking als dogma vs. samenwerking als functioneel model

Veerkracht Carnisse heeft daarbij ook geleerd dat samenwerking vooral ontstaat met partijen die een match hebben in werkwijze en/of zienswijze. Min of meer gedwongen samenwerking, zoals binnen subsidierelaties waar de subsidie vaak reden is voor consortiumvorming, heeft daarentegen maar een zeer kleine kans van slagen, is ons gebleken in de drie jaar in Carnisse. Daarbij: er hoeft ook niet altijd (met iedereen) samengewerkt te worden voor een goed resultaat. Soms volstaat een overzicht van de actieve personen en partijen in de wijk. Samenwerking kan bovendien best instrumenteel of pragmatisch zijn, zolang er maar sprake is van een zekere gelijkwaardigheid en wederkerigheid. Dat laatste is essentieel om duurzame connecties te smeden, die gebaseerd zijn op vertrouwen en gedeelde verantwoordelijkheid (voor de toekomst). Men moet elkaar wat durven te gunnen. Bovendien is het belangrijk dat integrale samenwerking niet alleen een operationele dimensie, maar ook een tactische en strategische dimensie heeft zoals de synergie in netwer-

ken, methodieken en visies. En integraliteit betekent ook 'gelijktijdigheid', in de zin dat historie, heden en toekomst aan elkaar worden geknoopt en dat vanuit die 'rode draad' symbolische acties op lokale schaal fundamentele verandering inzichtelijk maken en dichterbij halen. Wat we daarmee vooral duidelijk willen maken is dat integrale samenwerking nooit een doel op zich mag zijn, maar slechts een middel voor een duurzame toekomst op wijkniveau.

Tot slot

We begonnen dit hoofdstuk met de doelen van Veerkracht gericht op integrale samenwerking en het stimuleren van het zelforganiserende vermogen in Carnisse. Aan de hand van bovenstaande inzichten blijkt dat het werken aan deze doelen op wijkniveau ook concurrentie, conflict, miskenning en wantrouwen kan betekenen. Hierin schuilt een valkuil, aangezien mislukte of moeizaam verlopende samenwerking verwarring, cynisme en frustratie in de hand kunnen werken bij de betrokken personen en organisaties. Het zijn namelijk niet de positieve noties die vaak in verband gebracht worden met integrale samenwerking en zelforganisatie. Maar dat mag volgens ons geen obstakel zijn voor dat soort samenwerking. Het gaat er juist om de negatieve en positieve connotaties van samenwerking serieus te nemen, ze te omarmen en ze vervolgens productief te maken voor het werken aan zelforganisatie in wijken als Carnisse. Binnen Veerkracht hebben we deze bijvoorbeeld vertaald in gedeelde principes die het vertrekpunt vormen voor onze (onderlinge) samenwerking binnen Carnisse. Op basis van de ervaringen van Veerkracht kunnen we daarnaast stellen dat doorzettingsvermogen, experimenteerruimte, tijd, een reflexieve en bescheiden houding en een overkoepelende doelstelling belangrijke ingrediënten zijn om blijvend samen te werken aan een sterk wijknetwerk, waarin mensen en organisaties elkaar versterken. Juist vanuit zo'n basis van samenwerking kan daadwerkelijk het zelforganiserende vermogen van een wijk versterkt worden.

Deel 3: Bestuurlijke uitdagingen

Lokale regie in het jeugddomein Introductie van een presentiemodel voor samenwerking

Joost Vos, Lydia Sterrenberg

Jonge kinderen bij de sloot

Op het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) komt een dringende vraag binnen over een gezin met twee kinderen van vijf en twee jaar oud. De ouders zijn ruim een jaar bezig geweest met een vechtscheiding. De rechter heeft twee weken geleden uitspraak gedaan over de omgangsregeling. Beide ouders zullen om beurten een week voor de kinderen zorgen. Deze week is moeder aan de beurt. Buurvrouw heeft alarm geslagen want de beide kinderen zijn voor de tweede opeenvolgende dag zonder toezicht gesignaleerd bij een sloot. Als buurvrouw aanbelt, treft zij niemand in de keuken. In huis is het rommelig. Er staat een ketel water op het vuur en op tafel staat een fles port. Moeder komt even later verhit binnen. Ze heeft de hele wijk afgezocht, op zoek naar de kinderen.

Het gezin is al jaren bekend bij de hulpverlening. Vader is dwingend en kan verbaal agressief zijn. Maar hij heeft wel overzicht en hij biedt een zekere structuur aan het gezin. Moeder is zorgzaam voor de kinderen, maar het blijkt steeds duidelijker dat zij maar een ding tegelijk kan. Als ze met andere taken bezig is, verliest ze de kinderen uit het oog. Er is geen indicatie dat er een drankprobleem zou zijn. Wel zijn er problemen met schulden. Beide ouders hebben een laag IQ. Er is kort voor de scheiding een raadsonderzoek gedaan naar aanleiding van een melding van verwaarlozing. Dat gaf geen aanleiding tot een onder toezicht stelling (OTS).

De procesregisseur van het CJG overlegt met de meest betrokken hulpverleners en ontvangt tegenstrijdige signalen. Een maatschappelijk werker is ter plekke geweest. Hij wijst nadrukkelijk op de chaotische situatie in huis die voortvloeit uit de beperkingen van moeder. Een orthopedagoog die destijds betrokken was bij het raadsonderzoek, steunde toen het oordeel dat een OTS niet was geïndiceerd, maar ziet nu nieuwe risico's. De consulent van MEE, die moeder ondersteunt, vindt dat moeder recht heeft op een kans en hij wil met het sociale netwerk van moeder een steuntje in de rug organiseren. De jeugdarts gromt. Hij heeft weinig vertrouwen in het steunsysteem. Al die nadruk op mantelzorg vloeit alleen maar voort uit Haagse bezuinigingsdrift. Hoe vloeit dit samen tot één plan?

Inleiding

Nederland is druk met de decentralisaties in het sociale domein. Dat geldt ook voor het jeugddomein. Oude organisatiestructuren, zoals bureaus jeugdzorg, worden opgeheven. Nieuwe structuren zoals sociale wijkteams, jeugdbeschermingstafels en Veilig Thuis organisaties voor advies over en melding van huiselijk geweld en kindermishandeling, verschijnen. De zorg- en adviesteams op de scholen worden omgevormd naar ondersteuningsteams. Rollen van centra voor jeugd en gezin (CJG's) en van veiligheidshuizen verschuiven.

De belofte van de decentralisaties en transformatie is dat deze 'ombouw' zal helpen om tot betere, eenvoudiger en goedkopere ondersteuning te komen. Dat is ook de opgave. Maar betrokken professionals stellen dat dit niet vanzelfsprekend is. Ook als de nieuwe organisaties gevormd zijn, zal samenwerking over de grenzen van de eigen (nieuwe) organisatie nodig zijn, zeker in complexe casussen. Zulke samenwerking is ingewikkeld. Terwijl de ombouw de bestaande netwerken opschudt en uiteen doet vallen, is het voor uitvoerende professionals eerst en vooral aan de orde om hun netwerken weer opnieuw op te bouwen. Zal men in de nieuwe situatie beter in staat zijn samen een goed antwoord te bieden op de vraagstukken van zulke taaie casussen?

Dit hoofdstuk behandelt zes inzichten in wat nodig is om effectieve samenwerking in de uitvoering voor elkaar te krijgen. Ze zijn gebaseerd op KKS onderzoeken en een vervolg daarop. [93] De onderzoeken laten zien dat samenwerken rondom complexe problematiek niet alleen vraagt om structuurveranderingen. Aan de orde zijn ook forse investeringen in verandering van de cultuur. Dat is nodig is vanwege botsende logica's tussen verschillende professionele disciplines en betrokken sectoren. We betogen dat de omgang met deze botsende logica's morele oordeelsvorming vergt, een gezamenlijke visie en begrip voor elkaars posities. Het hart van dit hoofdstuk is het presentiemodel dat wordt geïntroduceerd bij het derde inzicht. Het benoemt vier basale handelingsperspectieven, die onder de vaak moeizame discussies liggen als gevolg van de botsende logica's. We sluiten af met een oproep tot 'diagonaal leren', waarbij alle lagen van de verschillende organisaties worden betrokken.

De zes inzichten zijn:

- Versterking van samenwerking vergt ook het ontwikkelen van nieuwe cultuur;
- De omgang met complexe casuïstiek stelt hoge eisen aan de samenwerking;
- Onder de wirwar van aspecten door botsende logica's liggen vier handelingsperspectieven (het presentiemodel);
- Omgaan met botsende logica's vraagt om morele oordeelsvorming;
- Regievoering is niet alleen een kwestie van meervoudigheid maar ook van

meerlagigheid;

- Het creëren van een cultuur voor samenwerking vraagt om een diagonaal leerproces.

Versterking van samenwerking vergt ook het ontwikkelen van nieuwe cultuur

Versterking van de samenwerking voor het oplossen van complexe problematiek, bijvoorbeeld in het jeugddomein, is niet alleen een kwestie van structuur. Dat komt naar voren uit KKS onderzoek naar verschillende vormen van regie. Nieuwe structuren, evenals nieuwe werkprocessen, kunnen helpen in de meerderheid van de gevallen. Maar ze werken meestal niet voor bijzondere gevallen. De verwachtingen van aanpassingen van structuur en werkprocessen voor effectievere ondersteuning moeten dus getemperd, zeker als het gaat om complexe problemen. Het onderzoek wijst op een derde strategie, namelijk werken aan een cultuur waarin partijen zich committeren aan gedeelde opgaven. Daarbij ontstaan gedeelde normen en waarden en vooral ook zichtbaar coöperatief handelen in de praktijk. Dat is ook een belangrijke opgave voor de transformatie in het jeugddomein.

De omgang met complexe casuïstiek stelt eisen aan de samenwerking

De openingscasus illustreert dat. Het is een lastige casus die laat zien dat er vele invalshoeken zijn om te beoordelen wat er moet gebeuren. Daarbij illustreert de casus ook wat in de praktijk vaak aan de orde is: dat de situatie in de loop van de tijd en als gevolg van de gekozen ingrepen verandert. Professionals hebben dan ook vaak moeite om overzicht te houden over de ontwikkelingen in dit soort complexe zaken. Terwijl ze weten dat er zo een ernstig incident kan ontstaan, waarbij de schuldvraag opeens hoog op de agenda staat.

In de bespreking van deze casus blijkt de rechtsgang een factor van gewicht te zijn. Men wil de gerechtelijke uitspraak niet lichtvoetig ter discussie stellen en zoekt het liefst een oplossing binnen de opgelegde kaders. Dit lijkt alleen te kunnen als men dicht bij het gebroken gezin blijft. Maar hoeveel tijd kan men hieraan in alle redelijkheid besteden? En hoeveel risico's durft men te nemen? Een van de professionals pleit voor een hernieuwd raadsonderzoek, om alsnog te kijken of een ondertoezichtstelling (OTS) niet geïndiceerd is. Dit roept de vraag op of dit legitiem is. Is er daadwerkelijk sprake van een zodanig andere veiligheidssituatie dat een nieuw raadsonderzoek geïndiceerd is? Ook komt de vraag aan de orde of dit op dit moment door de ouders en hun omgeving wel zal worden begrepen. Men heeft toch recent een raadsonderzoek gehad. Waarom moet dit opnieuw gebeuren nu er al een uitspraak van de rechter over de omgangsregeling ligt?

De complexiteit van de problematiek leidt er vaak toe, dat het overleg in cirkels ronddraait. Dezelfde onderwerpen komen steeds terug zonder dat een besluit valt. Dit fenomeen signaleerden wij ook bij de aanpak van veelplegers [94]. Het komt doordat voor haast iedere uitkomst geldt, dat deze vanuit een bepaald perspectief

wenselijk is, maar kanttekeningen kent vanuit een ander perspectief. Identieke casussen die we in het veelplegeronderzoek voorlegden aan meerdere groepen, leidden dan ook tot sterk uiteenlopende uitkomsten. De conclusie is dat er niet een beste uitkomst is. Vaak kan men de casus niet echt 'oplossen' en is het al mooi als de zaak tijdelijk beheersbaar wordt gehouden. Ook in onze jeugdzorg casus is er geen ideale, duurzame oplossing. Er is een realistische uitkomst als de veiligheidssituatie binnen aanvaardbare proporties gehouden kan worden en het gezinsverband zo goed mogelijk in tact gelaten kan worden.

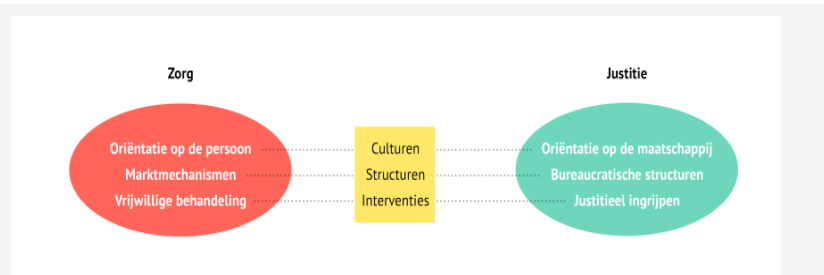
Voor samenwerken aan de meest complexe casussen concluderen we dan ook dat men moet leren accepteren dat er geen 'goede' oplossing is. Iedere keuze heeft haar eigen mitsen en maren en professionals uit verschillende disciplines wegen de verschillende aspecten vaak anders. Het is dan een kwestie van de volgende stap zetten en er bij blijven om te zien hoe lang het goed gaat. Dat na verloop van tijd vaak nieuwe interventies nodig zijn, is dan niet te wijten aan het slecht functioneren van de partij die de afgesproken interventie zou uitvoeren, maar aan de weerbaarheid van de problematiek en aan het grillige verloop van een dergelijke casus. Wanneer professionals met dit inzicht kunnen leven, kan het multidisciplinair overleg vaak stukken sneller afgehandeld worden.

Onder de wirwar van aspecten door botsende logica's liggen vier handelingsperspectieven (het presentiemodel)

Rond een casus zoals hier beschreven, is vaak sprake van botsende logica's - net als bij het eerdere onderzoek naar veelplegers (zie ook kader 1). Dat is omdat betrokken professionals verschillende disciplines vertegenwoordigen en opereren binnen uiteenlopende sectoren met uiteenlopende regels. Dat brengt verschillende oordelen met zich mee, en lastige afwegingen. Hoe verhoudt zich bijvoorbeeld het recht van de ouders om een goede omgangsregeling te hebben, met het belang van de kinderen om veilig op te groeien. Of het belang van de kinderen om bij hun ouders te kunnen zijn en het belang van beheersbare kosten in de jeugdzorg? Mag de inschatting van de maatschappelijk werker over de veiligheidssituatie leidend zijn in de besluitvorming of is hier toch een zorgvuldige risico-evaluatie met een gevalideerd instrument op zijn plaats?

Kader 1. Botsende logica's

In het onderzoek naar de samenwerking rond veelplegers zagen we dat er op de grensvlakken van zorg en justitie sprake is van botsende logica's, die voortvloeien uit de culturen en institutionele structuren van de twee sectoren. Daarnaast sluiten interventierepertoires slecht aan en ontbreekt het soms aan interventies. We lichten dit hieronder verder toe.



Centraal in het handelen van de zorgprofessional staat de oriëntatie op de mens. Deze oriëntatie vormt een fundament voor de cultuur in de zorg. De zorg wordt betaald via (collectieve)verzekeringen die gebruik maken van marktmechanismen, en behandeling en begeleiding vinden veelal plaats op basis van vrijwilligheid.

Justitie echter is gericht op de veilige en rechtvaardige maatschappij, ingrijpen gebeurt vanuit kaders van dwang en drang. Het werk wordt direct betaald uit algemene middelen en is volgens bureaucratische mechanismen georganiseerd.

In de praktijk levert dat verschillen in werkwijzen die tot wederzijds onbegrip en spanningen tussen samenwerkingspartners kunnen leiden. Zo bleken justitieprofessionals vaak onbegrip te hebben voor de soms lange routes voor indicatiestelling en plaatsing in de zorg. Anderzijds hadden zorgprofessionals er moeite mee dat toezeggingen in de veiligheidsketen soms snel gedaan zijn, maar vanwege strijdige prioriteiten niet altijd volledig waargemaakt kunnen worden.

Het volgende voorbeeld illustreert hoe slechte aansluiting van interventies kan uitwerken op de aanpak [95]. Het betreft een veelpleger die ernstig dreigend is naar zijn ex-partner en haar nieuwe vriend. Een eerder opgelegde ISD-maatregel [96] had onvoldoende gedragsverandering opgeleverd. Er kon strafrechtelijk niet adequaat worden ingegrepen omdat er (nog) geen delict is dat een adequate strafmaat biedt. Vanuit zorg kon ook onvoldoende worden ingegrepen omdat de betreffende persoon niet vrijwillig wilde meewerken aan de behandeling en de psychiater onvoldoende basis zag voor een dwangopname. Geen van de domeinen bood zo een passende interventie. Er restte niets anders dan wachten op het volgende delict en hopen dat het niet te ernstig zou uitpakken.

Behalve dit soort afwegingen, die voortkomen uit sectorspecifieke deskundigheden, culturen en regels, spelen ook de belangen van de afzonderlijke organisaties. Dat leidt tot een wirwar van aspecten waarin het voor betrokkenen moeilijk is om overzicht te houden en richting te bepalen. We scheppen overzicht door het benoemen van vier basale perspectieven voor dienstverlening: die van presentie – zichtbare aanwezigheid met aandacht voor de vraag van de cliënt en gericht op het creëren

van wezenlijke veranderingen -, legitimiteit, professionaliteit en integraliteit (zie figuur en kader 2).

Kader 2: Aspecten van het presentiemodel

Presentie

- Aanwezig zijn met voldoende capaciteit en gestuurd vanuit de lokale behoefte.
- Aandacht voor de vraag die zich aandient en het zoeken van oplossingen in relatie met de cliënt en zijn systeem.
- Antwoord geven op de problematiek vanuit het doorgronden van diepere oorzaken.

Legitimiteit

- Wetten en regels toepassen die door de overheid en door haar instituties zijn vastgesteld.
- Waarden respecteren die door burgers als rechtvaardig worden beoordeeld.
- Waardig optreden vanuit een door burgers erkende gezagsverhouding.

Professionaliteit

- Bevoegd toestemming hebben om te mogen handelen.
- Bekwaam handelen vanuit gedegen kennis en ervaring.
- Betrouwbaar handelen vanuit een rolvaste beroepshouding, integer en met een goede balans tussen afstand en nabijheid.

Integraliteit

- Grondig aanpakken van problemen door oriëntatie op het onderliggende vraagstuk.
- Gedeelde informatie, gedeelde doelen, gedeelde waarden en een gedeeld plan.
- Gezamenlijk optreden en in samenhang inzetten van ieders interventies.

Presentiemodel voor kwaliteit van dienstverlening

Samenwerken aan taai maatschappelijke opgaven



TNO management consultants bv

Het blijkt dat het de professionals in het jeugd domein helpt als deze vier aspecten worden benoemd; het helpt hen te begrijpen wat aan de orde is en het maakt het makkelijker discussiepunten te plaatsen. Bovendien blijkt dat professionals het verschil maken als zij in staat zijn om present te zijn – en dat is ook de inzet van de transformatie in het sociale domein. Hun mooiste ervaringen zijn vaak die waarin zij dwars tegen regels en normen in staat geweest zijn om werkelijk antwoord te geven op de problematiek van de cliënt en zijn of haar omgeving. Dit betekent allerm minst dat zij de belangen uit de andere perspectieven onderschatten. Zij hechten aan de legitimiteit van hun werk, aan professionaliteit en aan een integrale aanpak. Maar, zo signaleren we steeds opnieuw, de eisen vanuit deze perspectieven staan soms onderling op gespannen voet.

Omgaan met botsende logica's vraagt om morele oordeelsvorming

Vanuit zijn studies over leidende principes in verschillende sectoren van onze samenleving, onderbouwt de socioloog Niklas Luhmann de noodzaak om bij sector-overstijgend samenwerken te vertrekken vanuit een gezamenlijk moreel oordeel. [97] Hij beschrijft de grote functiesystemen waarbinnen professionals werken, zoals gezondheidszorg, recht, onderwijs en politiek. Deze werken op basis van begrippenparen die richtinggevend zijn voor de doelen en interventies. Voorbeelden zijn

ziekte versus gezondheid en recht versus onrecht. Zo zal een zorgprofessional doen wat gezondheid brengt en alle interventies trachten te vermijden die daarop een negatief effect hebben. Evenzo zal een justitie-professional trachten bij te dragen aan recht en situaties van onrecht trachten te bestrijden. Deze professionals zijn door eed of gelofte gebonden aan een dergelijke handelswijze.

In complexe situaties schiet deze lineaire afweging echter tekort, aldus Luhmann. Dat komt omdat gelijktijdige afwegingen gevraagd worden binnen meerdere functiesystemen. Soms moet er een weging gemaakt worden tussen oplossingen die rechtvaardig zijn en oplossingen die bijdragen aan het herstel van 'normaal' gedrag. Luhmann stelt dat men in die situaties moet werken vanuit een moreel oordeel. Aan dit morele oordeel verbindt hij het begrippenpaar respect versus disrespect. Nadat het morele oordeel geveld is kan de professional vanuit het eigen vakgebied beoordelen hoe hij kan bijdragen aan de gewenste oplossingsrichting en ook welke bijdragen hij uit andere vakgebieden nodig heeft.

Hoe dat kan werken in de praktijk illustreren we aan de hand van de volgende casus uit het veiligheidshuis. Dit voorbeeld toont moraliteit in actie: eerst wordt een moreel oordeel geveld, daarna een vakmatig oordeel. De zaak komt aan het rollen door een klacht van ouders over handmatig gedrag van een leerkracht. Het schoolbestuur behandelt de klacht, maar neemt naar het oordeel van de ouders geen adequate maatregelen. Dan doet een van de ouders aangifte bij de politie. Als de officier van justitie de casus voorgelegd krijgt, wordt zij geraakt door de ernst van het incident, maar zij ziet ook dat het bewijs mager is. Haar primaire, morele oordeel is dat de zaak in ieder geval ter zitting gebracht moet worden. Ouders moeten serieus genomen worden. Daarna zet zij haar justitiële bril op en kijkt naar de juridische haalbaarheid. Zij heeft geen bewijs dat de zaak zo ernstig is als door de ouders wordt voorgespiegeld en zij is er op voorhand niet van overtuigd dat het tot een veroordeling zal komen. Ze vraagt om een aanvullend verhoor van de betrokken leerkracht. Dit levert uitspraken van de betrokkene die als enigszins belastend kunnen worden beoordeeld. Verdere verhoren acht zij in dit stadium niet betrouwbaar. Dan besluit zij de zaak te agenderen op een zitting bij een jurist met veel ervaring in dergelijke gevoelige zaken en die met een brede blik kan kijken. Later licht zij toe dat anderen deze zaak wellicht hadden geseponneerd op grond van te dun bewijs.

Morele oordeelsvorming vormt – gewild of ongewild – het hart van samenwerking bij complexe casussen. Dat blijkt ook uit praktijkonderzoek van Maynard-Moody en Musheno naar het handelen van frontlijnwerkers in zorg, politie en onderwijs. [98] Zij constateren dat frontlijnwerkers met hun morele oordelen bepalen of zij de cliënt en de situatie waardig vinden om extra inspanningen te leveren. En om zo over de grenzen van hun eigen vak bij te dragen aan oplossingen. Ook bepalen zij op die manier wat de door hen gezochte oplossingsrichting wordt.

Uit het onderzoek naar lokale regie in het jeugddomein blijkt echter dat professionals in het jeugddomein, als zij geconfronteerd worden met voorbeelden van situaties als die van de officier van justitie, moeite hebben met het accepteren van moraliteit als basis voor het handelen. [99] Zij ervaren dit oordeel als subjectief en zoeken naar een meer objectief houvast. In hun scholing hebben professionals geleerd te oordelen met distantie: het vermogen om in hun besluitvorming niet ongefilterd te werken vanuit subjectieve gevoelens, attitudes en overtuigingen. [100] Een psychiater uit het veelplegersonderzoek legt uit hoe hij voor een goede diagnostiek en professioneel oordeel een zekere afstand bewaart tot de patiënt. Hij gebruikt weliswaar de eigen ervaringen en gevoelens, maar uitsluitend als instrument in de beeld- en oordeelsvorming over een situatie. Daarna grijpt hij steeds terug op het professionele kader, om te komen tot verantwoorde besluitvorming.

Domeinoverstijgend samenwerken doet een beroep op dat zelfde vermogen: je bewust zijn van emoties en oordelen en altijd het professionele kader gebruiken als filter voor het maken van uiteindelijke keuzen in het handelen. De uitdaging daarbij is om te accepteren dat andere disciplines andere filters hebben. Daarom vormt morele oordeelsvorming het vertrekpunt om tot een gezamenlijke aanpak te komen.

Regievoering is niet alleen een kwestie van meervoudigheid maar ook van meerlagigheid

Hiervoor hadden we het vooral over oordeelsvorming op het niveau van een casus. Er zijn echter meer niveaus van regie. Er vindt ook sturing plaats op procesniveau en op het niveau van het gezin of de ouders. Ook van hen wordt regie gevraagd. Dit niveau wordt aangeduid als zelfregie. Het meest overkoepelende niveau is de beleidsregie, dat betrekking heeft op beleidsmatige afspraken die de spelregels bepalen waarbinnen er in het veld gewerkt kan worden. In de praktijk is regie, of beter het regisseren (werkwoord), dan ook niet alleen een kwestie van meervoudigheid (werken vanuit meerdere domeinen) maar ook van meerlagigheid (werken op verschillende niveaus van regie). In kader 3 worden de verschillende niveaus van regie verder besproken.

Kader 3: Meerlagige regie

Zelfregie is het vermogen van burgers om zelf en met ondersteuning van het eigen netwerk regie te voeren over het eigen leven. Zelfregie staat centraal in de decentralisatieopgave. Van burgers worden maximale inspanningen gevraagd om eigen regie over het leven te voeren. Professionals moeten er op gericht zijn deze eigen regie te stimuleren en zij moeten waar mogelijk terugtreden uit de werkrelatie. Normalisatie is een daaraan gekoppeld begrip. Ondersteuning en zorg door professionals moet steeds gericht zijn op maximale autonomie.

Casusregie gaat over gezamenlijke sturing van zorgverleners op een specifieke casus. Een casusregisseur fungeert als centrale zorgverlener en als vast aanspreekpunt voor het gezin of de jongere. Hij zorgt voor samenhang in het zorgaanbod en biedt begeleiding bij problemen en schakelt waar nodig andere partijen in. Dit gebeurt op basis van een integraal plan. [101] De noodzaak voor casusregie wordt in de drie decentralisaties beperkt door meer in te zetten op generalistische ondersteuning. Deze oplossing is echter ontoereikend als er sprake is van zwaardere casuïstiek, waarbij een gecombineerd aanbod nodig is dat geleverd wordt vanuit verschillende domeinen. Hier is het nodig dat professionals van wonen, werken, leren, zorg en of justitie gezamenlijk tot een plan van aanpak komen.

Procesregie gaat over de vormgeving van werkprocessen. Een proces is een reeks van activiteiten, gekoppeld door tussenliggende beslissingen. Het inrichten van een proces vraagt om een logische ordening van weerkerende activiteiten en om mechanismen voor sturing op de effectieve en efficiënte uitvoering van deze activiteiten. Voor het proces als geheel en voor iedere individuele stap in het proces wordt vastgesteld wat de werkwijzen zijn, wat de beoogde resultaten zijn, wie de bevoegdheden hebben voor de uitvoering en op welke manier er wordt gestuurd op de realisatie van het proces. [102] Procesregisseurs in netwerkverbanden behartigen de communicatiekanalen tussen verschillende domeinen. Zij zijn voorzitters van overlegtafels, zoals de casus overleggen in de veiligheidshuizen. Daarbij zorgen zij voor multidisciplinaire besluitvorming en zij helpen casusregisseurs om partners aan tafel te krijgen en om op een efficiënte wijze tot een gezamenlijk plan te komen.

Beleidsregie is de sturing op de beleidsmatige keuzen. Het gaat over de realisatie van politieke en beleidsmatige doelstellingen en over de manier waarop vorm wordt gegeven aan uitvoeringsprocessen. Beleidsregie gaat ook over de daaraan verbonden controle en verantwoording. Zo ontstaat er aandacht voor het systeem van sociale zorg, voor de instrumenten die worden ingezet, voor de partijen die worden betrokken en voor de benodigde geldstromen. [103] Daarbij hoort ook de sturing op de beschikbaarheid en inzet van interventies. Bij samenwerkingsvraagstukken is een goede verbinding tussen procesregie en beleidsregie nodig om vast te stellen waar het wringt en welke oplossingen er gevonden kunnen worden.

Deze vier vormen van regie zijn onderling afhankelijk. Casusregie vraagt om inzet van zelfregie en om een bedding op het niveau van procesregie en beleidsregie. Omgekeerd signaleren we dat beleidsmakers behoefte hebben aan concrete casuïstiek om daarmee beleidsmatige keuzen te kunnen rechtvaardigen. Lokale regie en de omgang met botsende logica's vraagt dan ook om samenwerking tussen deze regieniveaus.

Het creëren van een cultuur voor samenwerking vraagt om een diagonaal leerproces

In dit hoofdstuk lieten we zien hoe samenwerken bij complexe casuïstiek vol is van botsende logica's en vraagt om morele oordeelvorming. Dit speelt niet alleen op het niveau van casus- en procesregie, maar het speelt evenzeer op de niveaus van zelfregie en van beleidsregie. Op ieder niveau vinden beoordelingen van de situatie plaats. Omdat die niveaus afhankelijk zijn van elkaar, is een iteratief leerproces nodig waarbij ontwikkelingen op het ene niveau van regie impulsen vormen voor doorbraken op een ander niveau. [104]

In de praktijk van de omgang met casuïstiek dienen zich de samenwerkingsvragen aan. Daarbij zijn de cliënt en zijn systeem, een casusregisseur en een procesregisseur steeds meer als vanzelfsprekend betrokken. Waar de samenwerking stagneert, kunnen vraagstukken van beleidsregie aan de orde zijn. Dit kan gaan om vragen over de beschikbaarheid van de benodigde interventies, maar ook over de beschikbaarheid en het mandaat waarmee partners mensen afvaardigen om deel te nemen aan het overleg. Vraagstukken op casusniveau voeden het beleidsniveau en vice versa.

Het iteratieve leerproces dat zo ontstaat, bouwt morele gemeenschappen en leidt tot een gezamenlijk referentiekader van waaruit burgers, professionals, manager en beleidsmakers met elkaar komen tot oordelen over wat mogelijk en redelijk is. Dit leerproces vraagt aandacht. In een startfase moet vooral het vertrouwen gewonnen worden en is wederzijds respect de eerste sleutel. In verdere fasen mag het wat meer schuren en kan men sterker op het scherpst van de snede verkennen welke verwachtingen men van elkaar mag hebben. Het leerproces vraagt steeds om aandacht voor de botsende logica's uit de werelden van burgers, professionals, managers en bestuurders, ieder afkomstig uit de eigen sector.

De mix van niveaus en sectoren vraagt een diagonaal leerproces. Het vraagt dat een bestuurder uit de zorg spreekt met een professional uit de justitieketen. En de internbegeleider van een school met de manager uit de gemeente. Dat gebeurt gewoonlijk niet vaak. Het leerproces vraagt ook veel van de betrokkenen. Men moet zich kunnen inleven in de thema's die spelen op de verschillende niveaus van regievoering en in ieder van de betrokken domeinen. En er ontstaat gemakkelijk begripsverwarring omdat woorden in de ene context een heel andere lading kunnen hebben dan in een andere context.

Het helpt dan als er procesbegeleiders zijn die praktische kennis hebben van de thema's die in de verschillende organisaties en op de verschillende niveaus spelen. Die kunnen zorgen dat de meest belangrijke punten worden geadresseerd en helpen om begripsverwarring op te lossen. Zo kan men gaandeweg elkaars posities leren verstaan en ontstaat dieper inzicht in de gezamenlijke maatschappelijke opga-

ve.

Over prestatie meten: wanneer doet een wijkteam het goed?[105]

Wouter Rutten, Lydia Sterrenberg



Goedkoper, beter en dichter bij de burger

Grote en middelgrote steden hebben bijna alle voor sociale wijkteams gekozen. [106] Zulke wijkteams zijn er in soorten en maten – zie ook het hoofdstuk ‘De complexiteit van terug naar de eenvoud’. Maar ook al is er variatie, voor alle sociale wijkteams geldt dat ze een belangrijke rol wordt toegekend in de transformatie en bij het realiseren van bezuinigingen. Gemeentes verwachten dat ze met de teams het zorgaanbod efficiënt kunnen regelen en dat ze escalaties door toenemende problemen van mensen kunnen voorkomen. Zo wordt op duurdere specialistische zorg bespaard.

Met de keuze en inrichting van de sociale wijkteams, komen de gemeenten ook voor de vraag te staan hoe zij de prestaties van die teams gaan monitoren en beoordelen. Dat is van groot belang, want ook al blijkt uit evaluaties dat verschillende eerste sociale wijkteams effectief waren, vaak betreft het resultaten uit het verleden, en in andere (beleids)contexten. Garanties biedt dat niet. [107] Gemeenten zijn al met al iets nieuws aangegaan, zonder echte zekerheid of de nieuwe organisatie

en werkwijzen tot de beoogde effecten zullen leiden. Daarbij zijn de financiële risico's groot.

Klassieke sturing en prestatie meting voldoen niet

Monitoren en prestaties meten van sociale wijkteams is geen simpel iets. De kracht van de teams is dat zij vraaggericht en flexibel werken. Niet het zorgaanbod staat centraal, maar de vraag van de cliënt en daar wordt in principe snel op gereageerd. Waar nodig wijkt het team af van het traditionele aanbod of gaat het soepel met bepaalde regels om. Dat betekent overigens niet dat alles altijd maar kan, maar vooral dat de teams praktische en waar nodig integrale hulp bieden. Daarbij wordt ook gekeken naar wat de cliënt zelf en met zijn netwerk kan oppakken.

De nieuwe aanpak brengt met zich mee dat teams in eerste instantie relatief veel tijd aan een casus zullen besteden, zeker bij ingewikkelder problematiek. Hoeveel tijd dat is, en welke werkzaamheden wijkteamprofessionals zullen verrichten, is moeilijk vooraf te ramen of te plannen. Resultaten moeten worden geboekt in samenwerking met moederorganisaties en ‘besparingen’ landen vaak bij andere partijen. Daardoor en vanwege bijvoorbeeld het feit dat investeringen soms pas op de lange termijn renderen en cliëntenbestanden (mensen verhuizen bijvoorbeeld) of bijvoorbeeld economische omstandigheden kunnen veranderen, zijn doelmatigheid en efficiency van de teams niet eenvoudig te bepalen. Dat maakt de vraag of de teams het goed doen niet eenvoudig te beantwoorden, en helemaal niet binnen de context van de gemeentelijke politiek.

In ieder geval past de gebruikelijke sturing en cultuur van Nieuw Publiek Management (NPM) met zijn regels en protocollen niet goed bij de nieuwe aanpak in het sociale domein. Dat komt onder andere omdat binnen NPM weinig ruimte is voor andere waarden dan doelmatigheid en efficiëntie, die van gebruikers bijvoorbeeld. NPM is ook meer gericht op doelmatigheid en efficiëntie van afzonderlijke organisaties die binnen een stelsel opereren, dan op prestaties van het stelsel als geheel. Zie ook kader 1. De vraag rijst dan hoe die ‘prestatie meting’ dan wel zinvol kan plaatsvinden. Om die vraag te beantwoorden, gaan we eerst wat dieper in op het fenomeen prestatie meting.

Kader 1:

NPM New public management/Nieuw publiek management[108]

Nieuw Publiek Management (NPM) is de management losse (eigenlijk een verzameling van inzichten, modellen en praktijken) die eind jaren '80 in Nederland opgang deed. Het was een antwoord op neoliberale kritiek op de grote en te stroperige overheid. NPM bracht nieuwe waarden en sturingsprincipes binnen de overheid, die waren geïnspireerd op ideeën uit de private sector en gepaard gingen met de zelfstandiging van veel onderdelen van de overheid. Daarbij werd meer competitie tussen uitvoerders geïntroduceerd, zoals die voor de levering van huishoudelijke

zorg in het kader van de Wmo.

NMP betekende ook veel zwaardere sturing op doelmatigheid en efficiëntie, 'prestatietieten'. Afspraken tussen overheden en uitvoerders van publieke diensten kregen steeds meer het karakter van service agreements. Prestatiecontracten en output meting werden gebruikelijk en gingen taakinstructies en sturing op processen en input vervangen. Bestaande impliciete normen en regels moesten daarvoor worden geëxpliciteerd om te kunnen worden vastgelegd in contracten, codes of beleid. In de zorg leidde dat bijvoorbeeld tot de Diagnose Behandel Combinaties.

NMP heeft veel goeds gebracht maar heeft ook duidelijk zijn beperkingen. Belangrijke kritiekpunten in het licht van de transformatie in het sociale domein zijn:

- dat publieke dienstverlening toch iets anders is dan de productie en het leveren van concrete producten met het doel winst te maken. Dat betekent dat andere waarden dan doelmatigheid en efficiëntie - waarden van betrokken actoren - zouden moeten worden meegenomen;
- dat publieke dienstverlening steeds meer in samenwerking tussen verschillende organisaties gebeurt, terwijl NMP vooral gericht is op management en sturen binnen organisaties. Goede prestaties binnen de organisatie zeggen echter nog niet dat het systeem van samenwerkende organisaties goede diensten verleent. Daarbij past het onderliggende wantrouwen en de afrekencultuur die met NMP samengaat niet echt bij co-creatie;
- dat met de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie in het kader van NMP snel een cultuur van wantrouwen ontstaat. Dat leidt tot controles en vervolgens tot controles over controles, maar niet noodzakelijk tot betere praktijken;
- dat de informatie die het NMP regime levert lang niet altijd relevant is voor de gebruikers en dat de cijfers die gebruikt worden lang niet altijd een goed beeld geven van de kwaliteit van het product (de zorg bijvoorbeeld);
- dat sturing via prestatietieten leren in de weg staat, omdat men beoordeelt op grond van cijfers en gaat controleren op afstand. Wat er achter die cijfers schuilgaat in de praktijk weet men onvoldoende.

Prestatiemeting: kwaliteit in kaart

In 2010 publiceerde Nicis Institute, de voorganger van Platform 31, het 'Handboek Prestatiemeting. Kwaliteit in kaart'. [109] Dit handboek, product van KKS onderzoek, biedt 'ready-to-use' inzichten over valkuilen en mogelijkheden van prestatietieten. Een van de kernboodschappen van het rapport is dat cijfers lang niet alles zeggen over de kwaliteit van het gevoerde beleid. Om een goed oordeel te kunnen vellen, moeten beleidsmakers ook kijken naar de praktijk die achter de cijfers schuil gaat. Om een voorbeeld te geven uit het sociale domein: als de kosten voor maatschap-

pelijke ondersteuning in een wijk dalen, kan dat komen door de inspanningen van het wijkteam, maar misschien ook doordat zware zorgvragers verhuisd zijn - iets waar de wijkteams geen invloed op uitoefenen. Men loopt ook het risico het zicht op perverse prikkels of praktijken te missen. Studenten die zonder voldoende kwalificaties toch een diploma kregen, waarmee een hogeschool zijn geslaagdencijfer kon opkrikken, zijn daarvan een voorbeeld. Alleen afgaan en sturen op cijfers is risicovol, is de boodschap.

Beleidsmakers doen er dus goed aan de verhalen achter de cijfers te achterhalen, evenals meer subjectieve informatie die betrekking heeft op processen achter de cijfers en op het 'beleven' van prestaties. Juist door cijfers en verhalen te combineren en te confronteren ontstaat een goede basis voor een discussie over en beoordeling van prestaties. Dit heet het proces van verrijking. [110]

Rijke verantwoording combineert cijfermatige informatie met verhalen. Instrumenten als de Maatschappelijke Kosten Baten analyse (MKBA), Social Return on Investment (SROI) of de Effectencalculator [111] bieden een beeld over de werking, het effect en de kosten van het werken met wijkteams. De instrumenten beschrijven verwachte resultaten en kosten en geven zicht op de randvoorwaarden waarop gestuurd moet worden en op de risico's die beheerst moeten worden.

Voor effectief prestatietieten wordt cijfermatige informatie aangevuld met kwalitatieve beelden over de lokale dynamiek en context, de inzet van de wijkteams daarbinnen, de betekenis daarvan voor de verleende zorg en de rest van het zorglandschap of de klanttevredenheid.

Daarbij is het van belang om verschillende perspectieven te betrekken. Wijkteams en cliënten (en hun organisaties) en wijken zouden in ieder geval een belangrijke rol moeten spelen in het definiëren en aanleveren van betekenisvolle informatie.

Uiteenlopende belangen en posities

Wat prestatietieten in het sociale domein lastig kan maken is dat belangen van betrokkenen niet zelden tegenstrijdig zijn. De prestatietieting wordt daarmee zelf al snel politiek.

Wijkteams willen autonomie en ruimte om goed te functioneren. Wat het resultaat daarvan is, is niet eenvoudig en eenduidig te beantwoorden, gaven we al aan. Gemeenteraden en bestuurders hebben er belang bij om vinger aan de pols te houden. Ze willen controleren welke zorg wordt geleverd, van welke kwaliteit die is en of dat efficiënt gebeurt - al was het alleen maar vanwege de ingeboekte bezuinigingen. Omdat ze niet precies weten hoe, liggen cijferhonger, rolconflicten en politieke afrekeningen op de loer. Wethouders, in hun rol als opdrachtgever, zitten daardoor

in een spagaat. Aan het ene been hangt de gemeenteraad die harde doelstellingen en (steeds meer) cijfers wil, aan het andere been hangt het sociale wijkteam dat gebaat is bij handelingsvrijheid en minder protocol. Tegemoetkomen aan de gemeenteraad betekent inperking van de autonomie en potentie van het wijkteam, terwijl tegemoetkomen aan het wijkteam een politieke zelfmoord kan inluiden. De neiging kan zijn om snel in te grijpen, scherpe kaders te stellen en scherp af te rekenen, maar er is enige 'bewegingsvrijheid' en tijd nodig om de weerbarstigste praktijk zijn weg te laten vinden.

De burger met zijn hulp- of ondersteuningsvraag en degenen die informele steun bieden, lijken aan de zijlijn van dit spektakel te staan. Daarmee dreigt het gevaar dat de waarden en verwachtingen die de wijkbewoners en de wijken hebben bij het aanbod, vooral vanuit de professionals en bestuurders worden ingevuld. Maar als onvoldoende wordt aangesloten bij de behoeften en waarden van bewoners (wat bewoners belangrijk vinden), dreigt dat de ondersteuning die het wijkteam levert niet doelmatig is en inefficiënt. Dit heeft niet alleen consequenties voor de opdracht aan het wijkteam, maar ook voor het monitoren en 'prestatie meten'.

Geen one fits all aanpak

Dat geven ook Frank van Steenberg en Julia Wittmayer van de Erasmus Universiteit Rotterdam – ook de auteurs van het hoofdstuk over Veerkracht Carnisse - aan. Zij schreven, op basis van hun ervaringen met ondersteuning in achterstandswijken een stuk over sociale wijkteams en wijkaanpak. [112] De economische crisis, bezuinigingen, decentralisaties en de afbouw van de verzorgingsstaat komen het hardst aan in de wijken met een sociaaleconomische achterstand en bij mensen of gezinnen in kwetsbare posities. Juist die wijken kennen een zeer specifieke en genuanceerde context. Juist op dit soort plekken werkt het uitrollen van bovenaf ingegeven beleid averechts. De auteurs waarschuwen voor een 'one fits all' aanpak; want de ene wijk heeft veel meer aandacht of een ander soort investeringen nodig dan de andere. Het is volgens hen dan ook zaak om volgens een operationele praktijklogica in die wijken aan het werk te gaan. De expertise vanuit de praktische uitvoering zou op z'n minst leidend moeten zijn'. Gebeurt dit niet, dan blijven er alleen prestatiecijfers volgens het systeem 'geld en output of input' en instrumentele kwaliteitseisen over.

Het proces: samen komen tot zinvol en effectief prestatie meten

Wat betekent dit nu voor het proces? We vatten dat samen aan de hand van aanbevelingen.

- **Wethouder:** zorg allereerst dat de gemeenteraad goed geïnformeerd is over

wat de wijkteams moeten doen en wat de taakstelling is. Dat is een verantwoordelijkheid van raad, bestuurders en wijkteams samen.

- **Wijkteams en gemeenteraad:** treed met elkaar in contact en wees ervan doordrongen dat u een gezamenlijke en gelijkwaardige verantwoordelijkheid draagt.
- **Bestuurders en raad:** spreek met elkaar over de kaders en gewenste indicatoren. Wanneer is het 'goed'? Wat zou u willen weten? Goede kaders vooraf, maken controle achteraf beter mogelijk en veel effectiever. Prestatiemeting dient ook om te leren en om zo nodig kaders of beleid bij te stellen. Ga daarom niet al te minutieus afrekenen.
- **Zorg er voor** dat cliënten of wijkwaarden en criteria voor goede steun meegenomen worden in het monitor- en prestatie metingsproces. Niet alleen achteraf, in termen van meting van tevredenheid of kwaliteit op grond van door professionals opgestelde enquêtes, maar ook vooraf. De wijk zal dan ook weer bij de evaluatie betrokken moeten worden. Hiermee wordt de wijk een partner in de vormgeving van het nieuwe zorgsysteem.
- **Waak** er tegelijkertijd voor het aantal indicatoren te beperken, want hoe meer u wilt weten, hoe meer dat kost. Daarbij: meer cijfers leveren lang niet altijd een beter zicht op de praktijk. Een belangrijke crux van goed prestatie meten ligt in een 'rijke' verantwoording. Dat wil zeggen een verantwoording die niet alleen op cijfers is gebaseerd, maar ook de verhalen achter de cijfers zichtbaar maakt. Zo wordt een goede beoordeling mogelijk gemaakt.
- **Maak duidelijke afspraken**, om te voorkomen dat cijfers meer vragen oproepen en leiden tot nog meer cijfers. Daarmee kunt u een cijferbureaucratie en een oneigenlijke afrekening voorkomen. Prestaties goed meten is niet eenvoudig. Schroom daarom niet om externe expertise op het gebied van prestatie meting in te schakelen en betrek inzichten van de wijkteams.
- **Zorg ook voor reguliere informele gelegenheden**, om vinger aan de pols van de ontwikkelingen te houden en te bespreken wat cijfers en verhalen zouden kunnen betekenen voor het beleid. Dat is in ieders belang, want voor geen van de partijen is het op voorhand duidelijk wat prestatie-indicatoren betekenen voor de beoordeling en verbetering van de praktijk. Het gaat er hier niet om tot consensus te komen of een politiek oordeel te geven, maar om verschillende perspectieven te benoemen en te delen.
- **Maak ook onderlinge afspraken** over wat, hoe en wanneer, formeel wordt gerapporteerd. Spreek daarbij ook af hoe de politieke discussie over de keuzes en de resultaten zal worden gevoerd.

Tot slot

De opgave van de decentralisaties en transformatie is groot; die van goede politieke sturing een complexe uitdaging. Wanneer uitvoerders, wethouders en raad enkel hun eigen rol en belang zo goed mogelijk in willen vullen, ligt het gevaar op de loer dat potentieel goede ontwikkelingen teniet worden gedaan. Het gemeenschappelijk belang is wat ons betreft te groot om dit te laten gebeuren. De enige manier om de uitdagingen het hoofd te bieden, is dat betrokkenen af en toe even uit de eigen rol stappen en vanuit gedeelde verantwoordelijkheid kijken naar de ontwikkelingen. Om samen kennis te nemen en te delen. Met de gedeelde inzichten als basis, kan ieder weer in zijn rol kruipen en de democratie de ruimte geven. Keuzes maken moet iedereen doen vanuit zijn eigen rol, maar dan wel op basis van dezelfde inzichten. Dat moeten wij opbrengen met elkaar.



Tot slot

Lydia Sterrenberg

De verzorgingsstaat wordt verbouwd. Waar de decentralisaties en transformatie uitkomen, is ongewis. De angst dat het minder wordt is aanwezig. 'Terug naar de eenvoud, en eenvoudige arrangementen en structuren' lijkt aanlokkelijk. De verhalen in dit deel maken echter duidelijk, dat dit een illusie is. Voor gemeenten doemt een nieuwe, complexe realiteit op. Ze moeten handelen op diverse niveaus van buurt via stad en regio tot (inter)nationaal, en in en met ketens van publieke, semipublieke en private professionals en met burgers. De uitdaging is niet helemaal nieuw. Nu al is er geen gemeente die niet samenwerkt, in gemeenschappelijke regelingen, convenanten, stichtingen of flexibele netwerkverbanden. Gemiddeld gaat het om gemiddeld zo'n 30 van dit soort samenwerkingsrelaties, voor arbeidsmarkt vraagstukken, veiligheid, mobiliteit of wonen. Daar komen met de decentralisatie nu nieuwe samenwerkingsverbanden bij, bijvoorbeeld voor de jeugdzorg.

De noodzaak om in netwerken en ketens te werken, lijkt echter groter dan ooit. Dat is pregnant en indringend zichtbaar in het sociale domein, waar burgers in hun drievoudige verschijning - van zorgvragers, zorgdragende en lokale belastingbetaler - in beeld komen. De nieuwe norm en het nieuwe ideaal van eigen initiatief en burgerkracht vereist ook nieuwe relaties in de driehoek van professionals, burgers en overheid. En niet iedereen verlangt daarnaar. De aanbodgerichte zorgprofessional, de afwachende zorgvrager, de burger met minder zorgdragende kracht of verlangen en de bestuurder die in een groter spanningsveld terechtkomt dan in het verleden, zal tegenstribbelen en moeten slikken.

Sociale stadskracht gaat hand in hand met nieuwe bestuurskracht

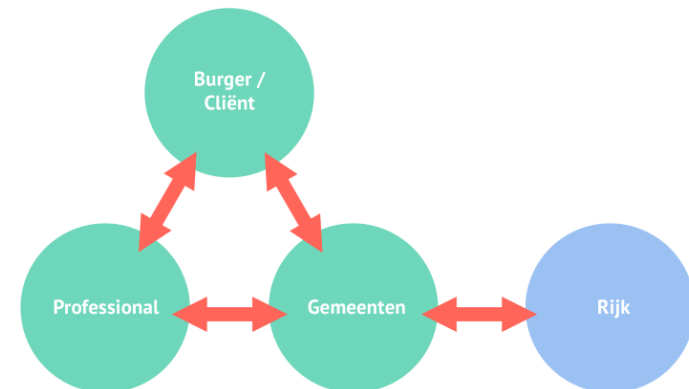
Sociale bestuurskracht is het vermogen van bestuurslagen om elkaar te helpen bij de publieke kaderstelling voor het aanjagen van sociale kracht en het opvangen van sociale zwakte. Erkend mag worden dat er vaak wrijving bestaat tussen ontwikkelingen en besluitvorming in diverse bestuurslagen (buurt, stad, regio, rijk en EU). Bestuurskracht ontstaat daar waar de lagen in interactie en met erkenning van elkaars meerwaarde, bijdragen aan de groei van kracht en minder zwakte. Daarbij wordt de 'laag' van bewoners/wijken meer leidend. Andere lagen kunnen daaraan bijdragen of hun rol verzaken.

Sociale bestuurskracht begint met kennis van zaken over wat er echt speelt in de wijken en waar de kansen liggen in gevarieerde wijken met eigen waarden en potenties. Gemeenten erkennen dat en hebben de wil om maatwerk te leveren. Maar toch kunnen vele overheden het niet laten om snel weer met een mal te komen

waarin iedereen moet passen. Variëteit is mooi, maar het mag niet leiden tot verschillen, lijkt het wel. Het uitrollen van sociaal beleid bedacht door een bestuurslaag en daarbij burgers voor het uitvoeringskarretje spannen gaat niet langer lukken. De variëteit zichtbaar maken met krachtige en zwakke voorbeelden en partijen – inclusief betrokken overheidsafdelingen - snel van elkaar laten leren, soms met zachte en soms harde hand, helpt wel.

- Sociale bestuurskracht is nieuwe omgangsvormen met elkaar vinden en de prestaties van ketens en netwerken zo meten dat ze voor burgers en bestuurders transparant en vertrouwenwekkend zijn. Daarin moeten we de bijdragen van participanten erkennen, maar ook ontmaskeren als ze weinig bijdragen. Ontwikkel omgangsvormen die passen in ketens en netwerken; investeer daarom in het leren kennen van de andere partijen. En leer de eigen organisatie om minder intern gericht te zijn en meer bij te dragen in ketens en netwerken.
- Zorg voor rijke verantwoording, koppel overzichtscijfers aan reële verhalen over hoe het in de praktijk werkt.
- Leg bij het beoordelen van prestaties de nadruk op de vraag wie hierdoor beter gaat werken
- Naast doelmatigheid en efficiëntie blijven legitimiteit en systeemkwaliteit belangrijk.
- Monitor prestaties van samenhangende systemen in plaats van organisaties alleen. In de ketens en netwerken liggen de grootste zwaktes en daarmee ook de grootste verbeterkansen.

De professionele en wetenschappelijke verhalen in dit boekdeel geven zicht op nieuwe verhoudingen. Ze leggen fundamentele dilemma's bloot, die effectieve relaties tussen de hoofdspelers kunnen belemmeren. Ieder moet leren daarmee om te gaan. Besturen is balans vinden in dilemma's.



I. BURGER/CLIENT <-> GEMEENTE

Eigen kracht dilemma

Gemeenten herontdekken de eigen kracht van burgers. De neiging bestaat om burgers in het beleidsdomein te trekken en burgerkracht instrumenteel te maken voor beleid (kunt u niet doen wat wij willen?) en uitvoering (kunt u niet gratis doen, waar we vroeger voor moesten betalen?). Dat is een risicovolle behandeling van burgerkracht. Deze kan burgers afschrikken en juist de kracht uit het burgerinitiatief en de burgerverantwoordelijkheid halen.

Zie ook: Hoofdstuk 'Terug naar de eenvoud', dilemma's; en hoofdstuk Informele ondersteuning.

Het beroep op samenredzaamheid en vrijwillige ondersteuning zal in de praktijk meer vrouwen dan mannen aanspreken. Zet de transitie in het sociale domein vrouwen daarom nog meer aan dan nu om te kiezen voor deeltijdbanen en spannen we daarmee het paard achter de wagen?

Zie ook: hoofdstuk over informele zorg.

II. ZORGKLANT <-> PROFESSIONAL

Zorg voor de zwakke of ook zorg voor kracht

Professionals in sociale wijkteams proberen oprecht het hulpaanbod meer af te stemmen op behoeften van cliënten, en betrekken daarbij de eigen kracht van hulpvragers en hun netwerk. Maar houdt deze benadering stand en wat ervaren burgers met sociale kracht als aanmoediging? Hoe bevordert je draagkracht in en van de wijk? Hoe zit het met de kennis over mensen die zelfredzaam zijn en zo grote kosten voor de gemeenschap voorkomen?

Effectief ingrijpen versus respect voor het privéleven van burgers

Zorg op maat is een mooie gedachte, maar vereist ook individuele behandeling en kennis over dat individu. En dat leidt tot ingrijpen van professionals in de persoonlijke levenssfeer van cliënten. Daarbovenop komen dan nog de toezichhouders die via gesystematiseerde informatieverzameling, monitoring en evaluatie, voor verantwoording en efficiëntieverbeteringen moeten zorgen. Hiermee verandert de invulling van solidariteit en verantwoordelijkheid (van ex post naar ex ante), en de verhouding burger-staat. Hoe zorg je ervoor dat preventie niet tot onacceptabele betutteling en ingrepen in het privéleven van (meer) mensen leidt? Lukt het nog om verborgen te blijven voor het zorgsysteem? [113]

Vernieuwingsdilemma: flexibiliteit vs. stabiliteit

Integraal maatwerk voor cliënten en in wijken vereist flexibele samenwerkingsverbanden. Dat wordt breed erkend. Maar zorgen tijdelijke en flexibele verbanden ook voor langdurig effectieve samenwerking, voor leren waarbij niet elk nieuw flexibel verband weer alle fouten van de voorganger herhaalt en voor legitimiteit (veranderingen boezemen nu al angst in; blijft dat bij doorgaande verandering?). Tegelijkertijd is verandering nodig. Anders komt er van vraagsturing weinig terecht. De spanning tussen standaardisatie binnen betrokken organisaties en maatwerk in ketens gaat een nieuwe fase in.

Zie ook: hoofdstuk 'De complexiteit van terug naar de eenvoud'.

III. GEMEENTEN <-> PROFESSIONALS/ PROFESSIONALE ORGANISATIES

Vernieuwingsdilemma: oud vs. nieuw

- Gemeenten willen vernieuwing, maar zoeken houvast. Ze moeten balanceren tussen vastzetten waar het kan en veranderen waar het moet en dat leidt tot steeds nieuwe afwegingen, bijvoorbeeld:
- Doorgaan met bestaande organisaties of nieuwkomers toelaten? Bestaande organisaties bieden continuïteit maar remmen vernieuwing. Dat draagt risico in zich. Nieuwkomers bieden vernieuwing, maar nog zonder bewijs. Ook dat brengt risico's met zich mee.
- Korte cycli van aanbesteden of subsidiëring of periodiek een grote nieuwe aanbesteding of nieuwe subsidieronde? Korte cycli bieden ruimte voor verandering en aanpassing, maar vergroten de transactiekosten en onzekerheid. Nieuwkomers moeten in een wijk de (sociale) infrastructuur en mores leren kennen. Behoud van wat je hebt, leidt tot rust, maar mogelijk ook tot inertie.
- Vanuit overwegingen van onder meer transparantie en een equal playing field kiezen gemeenten voor het bekende (Europees) aanbesteden van de ondersteuning door sociale wijkteams. De formele eisen (formele offertes, criteria etc.), kwaliteitsnormen en gestandaardiseerde verantwoording zetten nieuwkomers, vooral kleine uitvoerders op achterstand, en trekt uitvoerders in een juridische trechter. Vervreemding van burgers en klanten ligt op de loer.

Zie ook: het hoofdstuk 'De complexiteit van terug naar de eenvoud', het hoofdstuk over Veerkracht Carnisse en het interview met Bob Kassenaar.

Zorgproductiedilemma: coproductie of afstand nemen en in de greep houden?

Coproductie is in opkomst. Gemeenten werken met sociale wijkteams en uitvoeringsorganisaties samen. Tegelijkertijd zijn er bestuurders die hechten aan duidelijke

contractuele relaties en willen sturen en afrekenen op efficiëntie en doelmatigheid. Die klassieke afrekencultuur van organisaties verhoudt zich moeizaam tot coproduceren van zorg en de noodzaak om 'samen te leren'. We moeten leren om samen af te rekenen en weten nog niet hoe. Zie ook: hoofdstuk over Prestatiemeten.

Legitimiteitsdilemma; maatwerk is mooi, ongelijke behandeling is niet eerlijk

De kosten voor de verzorgingsstaat stijgen stevig. De legitimiteit van de verzorgingsstaat staat ter discussie. Met beroep op samenredzaamheid, eigen kracht en maatwerk wordt een stelsel nieuwe-stijl ontwikkeld, in de verwachting dat dit betaalbaar en legitiem blijkt. Maatwerk impliceert dat niet iedere cliënt recht heeft op dezelfde ondersteuning. Er ontstaan verschillen tussen gemeenten, wijken en mensen. Soms zal het mis gaan en zal de pers zich daarop storten. Dat stelt ook de legitimiteit van het stelsel ter discussie, zij het op nieuwe wijze.

Meer samenredzaamheid wordt al zichtbaar. Groepen gaan zichzelf organiseren en professionals inzetten daar waar ze nodig zijn. Maar ook zal de neiging ontstaan om mensen die 'niet in hun straatje passen' buiten te sluiten. En bij de groepen die het niet lukt, zal de jaloezie gemakkelijk toeslaan. Zij doen het beter dan wij, dat is niet eerlijk. En 'Calimero's' krijgen vaak aandacht van pers en politiek. Hoe de kracht van samenredzaamheid te legitimeren, verschil te accepteren en gelijke kansen als principe overeind te houden?

Zie ook: hoofdstuk 'De verzorgingsstaat op de schop' en het hoofdstuk Informele zorg.

Hiermee is de sociale kracht van de stad als intrigerend mozaïek geschetst. Met veel burgers gaat het goed, de beweging naar meer zelfredzaamheid is ingezet en met het vrijwilligerswerk staan de Nederlandse steden er goed voor. De sociale zorg is van hoog niveau, maar het verlangen naar zorg is ook vrijwel onbedwingbaar groot en groeiend. Hulp in de huishouding wordt al geclaimd bij de rechter als basisvoorziening waar de gemeente maar voor heeft te zorgen. Dat gevoel van 'recht hebben op' en de bovenstaande dilemma's maakt de transformatie in het sociaal domein lastig. Maar zo'n fundamentele verandering is tegelijk vanwege de kosten onontkoombaar.

De decentralisaties en wijkteams bieden een kans op een nieuw evenwicht. Eng, dat zeker en niet zonder mislukkingen en gevaren, dat zeker ook. Maar met de herontdekking van de zelforganisatie, en het beter werken in ketens, kunnen steden veel bereiken.

Sociale kracht is uiteindelijk niet alleen iets van burgers, of professionele private partijen, maar ligt in goed samenspel tussen verschillende partijen. Stadsbestuur kan daar aan bijdragen.



Naschriften:

Historische reflectie op de verzorgingsstaat als 'institutioneel systeem'

Lydia Sterrenberg

De rol van de staat en de zuilen

In het alledaagse spraakgebruik als we over de decentralisaties spreken, gaat het bijna altijd over 'de verzorgingsstaat.' Deze term dekt eigenlijk niet de lading. Volgens verschillende sociologen, onder wie Jacques Van Doorn, kunnen we beter kunnen spreken van een verzorgingsmaatschappij. Die wordt gedragen door een *'institutioneel complex van gespecialiseerde maatschappelijke voorzieningen dat weliswaar door de overheid wordt gegarandeerd en gesteund, maar overigens in het maatschappelijk middenveld opereert, in directe wisselwerking met de onderscheiden categorieën van cliënten.*¹

De staat - en de politiek - hebben binnen dat complex wel een belangrijke en actieve rol gespeeld. In ieder geval zijn er voor de maatschappelijke voorzieningen politieke plannen gemaakt, er is wetgeving ontwikkeld en goedgekeurd door het parlement, gekoppeld aan financiële voorrechten of subsidies. Daarbij hebben de confessionele partijen, een belangrijke stempel op de ontwikkeling van dat complex gedrukt. Deze partijen hadden in het begin van de 20^e eeuw maatschappelijk en politiek aan belang gewonnen. Ze waren het politieke topje van een emancipatiebeweging, die veel breder maatschappelijk/institutioneel vorm kreeg in de 'zuilen': organisatieactiviteiten op basis van een levensbeschouwelijke pluralisme.²

In de vormgeving van de arrangementen van de verzorgingsstaat heeft dit pluralisme een belangrijke rol gespeeld. De zuilen claimden een 'staatsvrije' ruimte en autonomie, passend bij de traditionele voorkeur in Nederland voor particulier initia-

¹ Jacques. J.A. van Doorn (1982). 'De verzorgingsmaatschappij in de praktijk' in J.A.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt, redactie (1982), *De stagnerende verzorgingsstaat*. Amsterdam/Meppel: Boom, p 17.

² Men onderscheidt vaak een protestants-christelijke, katholieke, socialistische zuil, en eventueel ook nog een en neutrale of liberale zuil.

tief en vrijwilligersorganisaties. Dat leidde tot voorzieningen die door de overheid werden gefinancierd, maar binnen het maatschappelijk middenveld van de verschillende zuilen werden gerealiseerd, zoals 'eigen' ziekenhuizen, psychiatrische inrichtingen, bejaardentehuizen, internaten.

De invloed van de koepels, de samenwerkende elites aan de top van deze zuilen, en van de grote verzorgende of dienstverlenende organisaties binnen deze zuilen opereerden, was groot. Socioloog Van Doorn die veel onderzoek deed naar de verzorgingsstaat, stelt dat op het hoogtepunt van de verzuiling degenen die de koepels' van de verzuilde voorzieningencomplexen beheerden 'het feitelijk bestuur van de verzorgingsstaat vormden'³. Koepels en besturen van instellingen schermde 'hun' werkers in het veld af tegen de druk van de overheidsbemoediging, en ze representerden diezelfde werkers en hun uitvoerende organisaties bij de overheid waarvan zij financiële steun ontvingen.

Tanende macht van de koepels

In de jaren zeventig begint door maatschappelijke veranderingen zoals de ontkerking en individualisering de macht van de koepels te eroderen. Maar hoewel de machtige tussenlaag van de elite van de zuilen verdwijnt, blijft de middenlaag van het institutionele veld. Die houden een machtige positie in de verzorgingsmaatschappij. Daarmee klontert de macht samen bij de bestuurders en de professionals, bureaucraten én technocraten.⁴

Als gevolg daarvan kunnen de specialisten en specialistische organisaties speelruimte bedingen, ten koste van de invloed van de overheid en de cliënt. Overigens is daarbij wel sprake van verschillen tussen beroepssectoren, bijvoorbeeld tussen die van specialisten, huisartsen, en fysiotherapeuten of welzijnswerkers. Die hebben te maken met de status/machtsposities en historie van organisatie.⁵ Wat blijft is echter dat noch de staat, noch de burger rechtstreeks, veel invloed had - en heeft - op de praktijk.

³ Jacques J.A. van Doorn (1982), p 29/30.

⁴ Kees Schuyt. Noden en wensen (2013), *De verzorgingsstaat gezien als een historisch fenomeen, rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar*, in het kader van de prof. Dr. J.A.A. van Doorn leerstoel aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen, 24 juni 2013. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

⁵ Vergelijk bijvoorbeeld de positie van welzijnswerkers met die van artsen of fysiotherapeuten, die hun professionele handelen op natuurwetenschappelijke gronden kunnen legitimeren.

Nieuwe veranderingen: marktwerking

Lydia Sterrenberg

Passend bij het meer liberale politieke klimaat heeft de overheid in 2005, met de introductie van de gedeeltelijke marktwerking in de zorg, de kaders en spelregels voor de professionele organisaties in de zorg- en welzijnswereld veranderd. Op die manier zou klantgerichtheid worden bevorderd, zou meer ruimte gegeven worden aan nieuwe initiatieven van ondernemers en zou - met behulp van de marktmechanismen - de macht van de professionele organisaties kunnen worden doorbroken.⁶ In de praktijk hebben de nieuwe spelregels geleid tot meer concurrentie, maar ook tot fusies van zorginstellingen.

Met de marktwerking kwamen ook steeds mechanismen om de markt te controleren en te reguleren. De zorg en de voorzieningen werden aan kwaliteitsbewaking onderworpen. De sturing op de prijsstelling werd, naar mate de marktwerking verder door zette, steeds verder gerationaliseerd en gespecificeerd. Er werden nieuwe instrumenten ingezet, zoals persoonsgebonden budgetten en diagnose-behandelcombinaties (DBC's), als basis voor de nieuwe financiële markrelaties tussen professionele zorginstellingen en verzekeraars. Voor die laatste was het nodig voorheen impliciete normen en regels te expliciteren en vast te leggen in contracten, codes of beleid. Ook moesten taken en verantwoordelijkheden anders worden toebedeeld waardoor er nieuwe methodes nodig waren om accountability te waarborgen.

Het nieuwe regime heeft het vooralsnog niet gemakkelijker gemaakt voor nieuwkomers. Of het een betere zorg voor de cliënten oplevert is punt van discussie. Op de bureaucrativering en specificeren is in ieder geval kritiek. Verder is het allerm minst zeker dat de specialistische zorg efficiënter is geworden⁷.

Met deze kennis van vandaag is wat Van Doorn al in 1978 opmerkte zeker lezenswaardig. Hij schrijft dan dat formele of bureaucratische organisaties de neiging heb-

⁶ Gebaseerd op WRR (2012), *Publieke zaken in de marktsamenleving*. Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 25.

⁷ Zie bv. ook, WRR (2012). *Publieke zaken in de marktsamenleving*, hoofdstuk 3 en Anna de Zeeuw (2012), *Publieke dienstverlening: percepties van marktwerking en kwaliteit, ontwikkelingen in hoger onderwijs en ouderenzorg*, proefschrift uitgegeven door Wolf productions.

ben zich te verzelfstandigen, naar binnen te keren en normen van efficiency te stellen boven persoonlijke dienstverlening." Daarbij waarschuwt hij dat "*Wat in de materiele productie nastrevenswaard is, schaalvergroting van de eenheden, coördinatie en fusie, <...> in de dienstverlening aveerchts kan werken, onder andere omdat er een grotere afstand tot de cliënt ontstaat, standaardisering van regels en procedures alsook wellicht monopolievorming.*" "*Rationalisatie, bureaucrativering, standaardisering zijn geen goed op zichzelf.*"⁸ De vraag is of dit met de decentralisaties en de nieuwe arrangementen kan worden doorbroken.

De ontwikkelingen in de verzorgingsstaat overziend, merkt Kees Schuyt jaar op dat in de loop der tijd de oorspronkelijke sociale relaties en verbanden verloren zijn gegaan "*als men een vergelijking durft te maken tussen de eerste en deze laatste fase van de verzorgingsstaat ligt in het feit dat veel gemeenschappelijke sociale verbanden met hun eigen sociale controle als geheel zijn verdwenen en zijn vervangen door puur administratieve logge overheidsbureaucratieën.*"⁹

⁸ Jacques J.A. Van Doorn (1978), p 33.

⁹Kees Schuyt (2013), p 14.

Zelfredzaamheid, eigen kracht, burgerparticipatie als 'boundary concepts'

Lydia sterrenberg

De nieuwe begrippen die rond de decentralisaties gebruikt worden zoals zelfredzaamheid, eigen kracht, samenredzaamheid, burgerparticipatie, worden in de sociale wetenschappen ook 'boundary concepts' genoemd. Het gaat om ambigue begrippen (een waaier in dit geval), net als bijvoorbeeld het begrip 'duurzame ontwikkeling' dat voor vele interpretaties vatbaar is.

In boundary concepts kunnen verschillende betrokken partijen iets herkennen. Juist de ambiguïteit van dergelijke begrippen maakt verbindingen tussen partijen mogelijk, en dat dan ook hun grootste waarde. Want daarmee kunnen ze een 'gedragen', gezamenlijk handelingsperspectief bieden voor verschillende betrokken partijen, terwijl ze tegelijkertijd ruimte bieden voor eigen invullingen binnen de uiteenlopende praktijken van die partijen. Partijen hoeven het daarmee niet helemaal eens te zijn, noch over het probleem noch over de oplossing.

Boundary concepts worden regelmatig gebruikt in de politiek en het beleid. Zo ook in dit geval van een nieuwe ronde in de hervorming van de verzorgingsstaat, met burgerparticipatie. Ook nu hebben betrokken politieke partijen hun tegenstellingen over de herziening van de verzorgingsstaat niet scherp op tafel gelegd en niet alles precies uitonderhandeld. Zo zijn er verschillende onduidelijkheden rondom de begrippen, zo laten zowel meer theoretische meer praktische analyses van de begrippen en het beleid zien. Om enkele voorbeelden te geven: Evelien Tonkens wijst er op dat actief burgerschap als oplossing kan worden gezien voor vier, verschillende, grote maatschappelijke vraagstukken: een gebrek aan sociale cohesie, consumen-tistisch en asociaal gedrag, en sociale uitsluiting, en de kloof tussen burgers en bestuur (Tonkens, 2008¹⁰, p. 5). Onderzoeker Ringo Ossewaarde benoemt dat eigen kracht of eigen verantwoordelijkheid ook heel verschillend kan worden geïnterpreteerd: als 'vermogen', als 'aansprakelijkheid, als 'taak' en als deugd' (Ossewaarde, 2007). Met als consequentie heel verschillende beoogde resultaten van nieuwe praktijken. Dat laatste is ook wat Movisie aankaart, dat in een kennisdocument dat

helderheid probeert te verschaffen over de termen in de WMO. Daarom stelt Movisie in de samenvatting dat duidelijk moet worden: Gaat het vooral over verruiming van keuzevrijheid, ruimte om de eigen talenten en mogelijkheden te ontplooiën (emancipatie) en kansen om mee te doen en bij te dragen aan de samenleving? Of gaat het juist vooral over de beperking van de toegankelijkheid van professionele ondersteuning (bezuiniging) en moeten mensen het zelf maar redden?¹¹ Hierin valt voor gemeenten — hoewel misschien bescheiden gegeven de financiële en juridische kaders gemeenten - nog wel wat kiezen.

¹⁰ Tonkens, E.H. (2008), *De bal bij de burger. Burgerschap en publieke moraal in een pluriforme, dynamische samenleving*. Amsterdam: Vossiuspers UvA.

¹¹ Movisie (2013), Kennisdossier 5: *Zelfregie, eigen kracht, zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid. De begrippen ontward*: Utrecht: Movisie, p. 3.

Wie - de burger die ondersteuning nodig heeft?

Lydia Sterrenberg

Wie stukken leest over de decentralisatie-opgave leest over doelgroepen in termen van multiprobleemgezinnen, groepen die lichte ondersteuning nodig hebben, ouderen, mensen met GGZ problematiek enzovoort. Typeringen in termen van categorieën van de professionals en gebaseerd op de sociale problematiek of gezondheidsaandoeningen die er volgens de professionals toe doen.

De kanteling met het beroep op eigen en samen- en zelfredzaamheid en de intentie van maatwerk maken het urgent anders te kijken naar burgers. Daarvoor is een veel breder perspectief nodig, een perspectief dat oog heeft voor wat er toe doet voor die burgers: wat hun waarden zijn, verwachtingen en mogelijkheden.

Natuurlijk, het keukentafelgesprek is een van de mogelijkheden om daar achter te komen. Maar dat is op individueel niveau. Voor gemeenten, sociale wijkteams, en zorgorganisaties die zorg nieuwe stijl willen organiseren, en die boven het individuele niveau opereren zijn er andere typeringen, die inzicht kunnen bieden. Een voorbeeld is om te werken met leefstijlen, zoals het Mentality model doet dat is ontwikkeld door het onderzoeksbureau Motivaction. Dat onderscheidt acht verschillende 'sociale milieus'¹², op basis van de beleving van mensen en hun persoonlijke waarden. Zo geeft het inzicht in wat mensen beweegt, in veranderende omgevingen.

In opdracht van het Ministerie van VWS paste Motivaction dit Mentality model toe op de zorg¹³, vanuit de gedachte dat innovaties in de zorg meer effect hebben als zorgverleners erbij stilstaan voor wie ze bestemd zijn. De oorspronkelijke acht sociale milieus zijn daarin gebundeld en samengebracht tot drie hoofdcategorieën van burgers/cliënten: de minder zelfredzame zorgcliënten, de pragmatische zorgcliënten en de maatschappijkritische zorgcliënten.

Het achterliggende inzicht in waarden en beleving van mensen binnen de verschillende sociale milieus levert voor ieder groep een unieke combinatie van een aantal

factoren die voor zorg en innovatie van belang zijn: gedrag dat relevant is voor de gezondheid (gezondheidsbewust of niet); de mate van tevredenheid met de eigen gezondheid; de zorgvraag (groot of minder groot); de houding rond zorg (passief of actief); de wensen ten aanzien van zorg (tevreden met regulier aanbod of niet en lokaal of niet); de behoefte aan en omgang met informatie; en in hoeverre men bereid is te betalen voor extra's in de zorg.

Nu heeft dit voorbeeld van een leefstijl-segmentatie alleen betrekking op zorg, maar in principe is het ook in te zetten op andere terreinen van ondersteuning, bijvoorbeeld die rond werk en inkomen. Daarmee biedt dit type segmentatie, op basis van waarden en voorkeuren, een waardevolle aanvulling op de gebruikelijke, professionele en beleidsmatige segmentaties, een die goed past bij de opgaven van de kanteling en een die veel meer zicht geeft op gedrag en waarden.

¹² De acht 'sociale milieus' hebben de volgende namen meegekregen: traditionele burgerij, moderne burgerij, gemak geïntereerden, nieuwe conservatieven, opwaarts mobilen, kosmopolieten, postmoderne hedonisten en postmaterialisten. Zie www.motivaction.nl

¹³ Motivaction ism. De Praktijk Index. Wat werkt bij wie? (2009). Een doelgroepbenadering bij innovaties in zorg en preventie.

Over uitsluiting

Lydia sterrenberg

Marianne van Bochhove onderzocht binnen het onderzoek 'Kunnen we dat (niet) aan vrijwilligers overlaten?' de dagelijkse praktijk in buurthuizen en speeltuinen¹⁴. Zij signaleert dat vrijwilligers en bezoekers zich langs sociaaleconomische en etnische lijnen organiseren. Dat is omdat mensen graag omgaan en activiteiten organiseren met mensen op wie ze lijken. In de onderzochte speeltuinen en buurthuizen zag ze groepsvorming op basis van klasse ('volks' versus 'yup' of 'tweeverdiener'), etniciteit (bijvoorbeeld Turkse, Marokkaanse, Surinaamse of Nederlandse herkomst), religie (tussen verschillende religies maar ook binnen religies) en geslacht (vrouw of man).

Het beroep op zelforganisatie leidde er toe dat er toe dat op de locaties naast elkaar activiteiten voor verschillende groepen werden georganiseerd, maar soms ook tot spanningen tussen groepen en tot uitsluiting van groepen, wanneer een bepaalde groep dominant werd, de locatie ging monopoliseren en andere groepen zich niet meer thuis voelden.

Professionals leren in hun opleiding en hebben vaak ook een expliciete opdracht, van bijvoorbeeld de gemeente, om rivaliteiten en uitsluiting tegen te gaan. Zij hebben ook de positie en meestal ook de vaardigheden om dat te doen. Zo zorgen ze er voor dat de publieke ruimte maar voor iedereen toegankelijk blijft. Vrijwilligers daarentegen willen dat niet altijd, en hebben ook niet altijd de positie en vaardigheden om in te grijpen bij rivaliteit en uitsluiting. Daar is wel iets aan te doen overigens, door vrijwilligers op te leiden en te coachen op dit punt, en hen in de positie te brengen dat zij in kunnen grijpen. Een andere suggestie levert Justus Uitermark¹⁵. Hij laat zien dat bepaalde personen belangrijk kunnen zijn om uitsluiting te voorkomen: personen met gezag die zich tussen groepen bewegen en die een rol op zich nemen als 'bruggenbouwers'. Ook kunnen financiers, zoals gemeenten, sturen op

het voorkomen van uitsluiting door aan subsidie eisen te verbinden van toegankelijkheid voor verschillende groepen.

¹⁴ Marianne van Bockhove, Evelien Tonkens en Loes Verplanke (2013), *Kunnen we dat niet aan vrijwilligers overlaten? Nieuwe verhoudingen tussen vrijwilligers en professionals in zorg en welzijn*. Den Haag: Platform31.

¹⁵ Justus Uitermark (2014), *Verlangen naar Wikitopia*. Oratie uitgesproken op 10 januari 2014 bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar Samenlevingsopbouw. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Inzichten over regie

Lydia sterrenberg

De KKS publicatie 'Regievraagstukken rond de gemeentelijke organisatie' (Hans de Bruijn, uitgave Nicis Insitute: Den Haag, 2012) vat de inzichten uit wetenschappelijk onderzoek naar regie samen: het faciliteren van samenwerking tussen partijen, om met elkaar tot een bevredigende inhoudelijke uitkomst te komen'. De publicatie noemt drie verschillende strategieën voor 'regievoering':

Via de structuur, bijvoorbeeld door het samenvoegen van organisaties of afdelingen, door bepaalde partijen 'doorzettingsmacht' te geven of door een heldere afbakening van taken. De vorming van sociale wijkteams, is een voorbeeld van deze strategie.

Kanttekeningen: De ervaring leert dat een nieuwe structuur niet altijd de oplossing is:

- een nieuwe structuur kan leiden tot nieuwe eilandjes;
- een nieuwe structuur wordt bedacht voor de meerderheid van gevallen (de 80%), maar is meestal niet ideaal voor de bijzondere gevallen (de 20%);
- doorzettingsmacht roept soms conflict en verzet op, bij partijen die macht kwijtraken;
- een duidelijke taakafbakening kan samenwerking ook lastiger maken omdat het tegenstellingen kan verdiepen.

Via processen, door het ontwikkelen van gemeenschappelijke spelregels en werkwijzen. Ook hier geldt als kanttekening dat werkprocessen vaak gelden voor 80% van de gevallen en dat 20% van de gevallen vraagt om een specifieke aanpak.

Voordelen: Een goed proces creëert:

- vertrouwen tussen partijen;
- een gemeenschappelijk belang;
- wederzijdse afhankelijkheden;
- adequate informatie-uitwisseling;
- inhoudelijk en positioneel leren, dat wil zeggen leren elkaars positie te begrijpen;
- bereidheid om risico's te nemen (als alle partijen gecommitteerd zijn aan proces);
- opbouw van netwerken.

Via de cultuur, bijvoorbeeld door het aanmoedigen van de partijen tot het accepteren van en handelen conform bepaalde, gedeelde waarden en normen. Wanneer die waarden worden geïnternaliseerd, zijn ze vaak veel invloedrijker dan regels en procedures en een belangrijk hulpmiddel om met suboptimale structuren om te gaan.

Voorwaarden: Regievoering via de cultuur vraagt dat:

- partners elkaar bevragen op waarden en normen en gedeelde waarden worden geformuleerd.
- er dragers zijn voor de cultuurverandering moeten zijn: voorbeeld-personen die de gedeelde waarden uitdragen in denken en doen, waaronder in de leiding van de organisaties.
- samenwerkende partijen zich verplaatsen in het denkkader van de andere partijen (partners), bijvoorbeeld: de volgende schakel in de keten, maar ook die binnen verschillende lagen van een en dezelfde organisatie
- samenwerkende partijen zich verantwoordelijk voelen voor de 'tussen wal en schip'-zone, en hierover heldere afspraken maken.

Literatuur De sociale stad

[1] Ferdinand Tonnies (1887), *Gemeinschaft und Gesellschaft*, Leipzig.

[2] R. Engbersen & G. Engbersen (2008), Voorbij de wijk. Over oude vragen en nieuwe antwoorden voor de aanpak van vroeg-naoorlogse wijken, in: R. Argioli, K. van Dijken en J. Koffijberg, *Bloei en verval van vroeg- naoorlogse wijken*, Den Haag: Nicis Institute.

[3] In contrast daarmee staat het ruimtelijk-economische beleid, dat veel meer georiënteerd is op kansen en op het hogere schaalniveau van stad en regio. De VROM-raad ziet dan ook twee gescheiden beleidswerelden; VROM-raad, 2009, *Stad en wijk verweven. Schakelen, verbinden, verankeren in de stad*, Den Haag: VROM-raad, p. 37

[4] Sociologen zien een 'januskop: het gezicht van de passieve en gedepimeerde stedeling en de stedelijke burger die de wereld open aanschouwt en tolerant staat tegenover verschillen tussen mensen.' (De Bakker en Kouwenhoven, *De etende stad: een veelbelovende ontginning*, in: Walraven en Pen (2011), *Van de maakbare stad naar de lerende stad*, pp. 31-40, Antwerpen/Apeldoorn: Garant.

[5] T. de Moor (2013), *Homo Cooperans: Instituties voor collectieve actie en de solidaire samenleving*, Utrecht: Universiteit van Utrecht.

[6] VNG (2013), *Van eerste overheid naar Eerst de burger. Over maatschappelijke initiatieven die de overheid uitdagen*, Den Haag: VNG.

[7] <http://www.s-hertogenbosch.nl/bestuur-en-organisatie/sociale-koers-de-sociale-kracht-van-de-stad/>; De kracht van de stad (geraadpleegd 14 nov 2014); *Collegieakkoord Almere 2014-2018* van D66, PvdA, VVD, Leefbaar Almere en CDA; Lees interview

[8] Kees Schuyt (2013). *Noden en wensen. De verzorgingsstaat gezien als een historisch fenomeen, rede bij aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar, in het kader van de prof. Dr. J.A.A. van Doorn leerstoel aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen*. Rotterdam: Erasmus Universiteit, 24 juni 2013 p.7.

[9] 'Verzorgingsstaat' wordt gebruikt in termen van 'samenleving waarin de staat door uitgebreide sociale wetgeving voorziet in alle mogelijke behoeften en noden van de bevolking.' Het gaat bijvoorbeeld om voorzieningen rond arbeidsongeschiktheid en werkloosheid, ouderdoms- en ziektekostenverzekeringen en kinderbijslag.

[10] Kees Schuyt (2013), *Noden en wensen. De verzorgingsstaat gezien als een historisch fenomeen, rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar, in het kader van de prof. Dr. J.A.A. van Doorn leerstoel aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen*. Rotterdam: Erasmus Universiteit, 24 juni 2013.

[11] Goudzwaard en De Jong (2006) in: M. Herweijer e.a. (red.), *Sociale zekerheid voor het oog van de meester*, Kluwer, Deventer, pp. 33-46. C.A. de Kam en J.H.M. Donders, *Onzekere zekerheden. De Nederlandse verzorgingsstaat op weg naar 2025*, Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën, Den Haag, 2014, blz. 24, 141, 142. CPB, *Macro Economische Verkenning*, 2014, Den Haag, 2014, p. 48, 50.

[12] Kees Schuyt wijst ook op ondergebruik van rechten door bepaalde groepen, ook aan de onderkant van de samenleving. Schuyt (1991). *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.

[13] Hans van Eewijk (2010), *Maatschappelijk werk in een sociaal gevoelige tijd (oratie Universiteit voor de Humanistiek)*. Utrecht: Humanistics University Press, p. 15; Hans van Ewijk, *Professional van deze tijd.*, p.1 <http://www.hansvanewijk.nl/CmsData/lezingutrecht.pdf> (30/4/2014).

[14] Zie onder meer Derk Loorbach (2010), *Transition Management for Sustainable Development: a Prescriptive, Complexity-Based Governance Framework*. *Governance*, 23, pp. 161-183 en Derk Loorbach en Jan Rotmans (2010), *The practice of transition management; examples and lessons from four distinct cases*, *Futures*, 42, pp. 237-246.

[15] Zie ook de ROB lezing door Wim van de Donk (2014), *De centralisatie in openbaar besturen. Over dunne denkramen, pertinente pragmatiek en ambivalente ambities*, 11e ROB lezing 2014, 12 november 2014

[16] We hanteren sociaal (wijk)teams als verzamelbegrip voor teams professionals uit verschillende disciplines en organisaties, die rond concrete (hulp)vragen ondersteuning bieden aan een groep of geografisch gebied. Voor de teams zijn benamingen in omloop als integrale teams, frontlijnteam, krachtteam en basiszorgteam.

[17] Onderzoek van de Universiteit Twente (2014) stelt dat sociale wijkteams in 9 steden een signalerende en regisserende rol hebben en in 14 steden een signalerende, regisserende en interveniërende rol.

[18] Zie: Mirjan Oude Vrielink, Henk van de Kolk en Pieter Jan Klok (2014), *De vormgeving van sociale (wijk)teams. Inrichting, organisatie en vraagstukken*, Den Haag: Platform31.

[19] VROM/WWI (2007), Actieplan Krachtwijken. Van Aandachtswijk naar Krachtwijk. Den Haag: VROM.

[20] Deze 'eropaf'-benadering is een stijlbreuk met de terughoudende aanpak in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw. Die terughoudendheid was een reactie op de betuttelende hulp uit de jaren zeventig, in Nederland verwoord door filosoof Hans Achterhuis, in zijn boek 'De markt voor welzijn en geluk' uit 1979. Zie ook Loes Verplanke (2013), 'Professionals met lef en een groot hart', in Thomas Kempen, Imrat verhoeven en Loes Verplanke (red), De affectieve Burger, Van Gennip: Amsterdam. Verplanke geeft aan hoe in de jaren negentig het inzicht groeide dat sommige mensen 'bemoeizucht' kunnen gebruiken: hulp die niet gevraagd wordt maar wel nodig is, wanneer mensen verkommeren of omdat ze overlast veroorzaken.

[21] Oude Vrielink, Mirjan, Pieter-Jan Klok en Bas Denters, (2013, 'Sociale huisarts' doet goed in Enschede, in: Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken, 106 (4), pp. 32-35.

[22] Merei Lubbe en Veroni Larsen (2012), MKBA Frontlijnteam Heechterp-Schieringen. Amsterdam: LPBL. [23] Arend Geul (2006), Beleidsconstructie in perspectieven, Open Universiteit Heerlen, Den Haag: Lemma.

[24] Silke van Arum en Vasco Lub, 'Wat gemeenten van sociale wijkteams verwachten', Beleidsonderzoek Online februari 2014, DOI: 10.5553/Beleidsonderzoek.000037.

[25] Mirjan Oude Vrielink e.a. (2014): p. 86.

[26] Een Wmo-loket signaleert bijvoorbeeld multiproblematiek en verwijst naar het team dat een integraal plan maakt en in een deel van de teams is de uitvoering dan weer door organisaties en soms hebben de teams ook een interveniërende rol.

[27] Martijn van der Steen, Mark van Twist, Nancy Chin-A-Fat en Tobias Kwakkelstein (2013), Pop up publieke waarde. Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie, Den Haag: NSOB: 24,26.

[28] Keith G. Provan & Patrick Kenis (2007), Modes of Network Governance: Structure, management, and Effectiveness. Journal of Public Administration Research, 18, pp.229-252.

[29] Een voorbeeld van netwerksturing volgens het 'shared governance model' is een periodiek casuoverleg van wijkprofessionals: netwerkpartners dragen samen verantwoordelijkheid voor coördinatie van beslissingen en activiteiten. Een voorbeeld van het 'lead organization model' is operationele sturing door een gezinscoach

van het Leger des Heils of het maatschappelijk werk. De coördinatie ligt bij een of enkele netwerkpartners die actief zijn in het proces. Bij 'network administrative organization' (NAO) ligt de coördinatie bij een speciaal voor dit doel opgerichte eenheid of functie, zoals een procesmanager.

[30] Vergelijk Riet Knaapen (2010), Ketenzorg en regie rondom het multiprobleemhuishouden, in B.P. uittenbogaard (red), Werken met multiprobleemhuishoudens, Baarn/Utrecht/Zutphen: Thieme Meulenhoff, pp.144-155.

[31] Onder informele ondersteuning, verstaan we begeleiding bij bezoek aan een huisarts, het bieden van gezelschap, het helpen met administratie of huishouding of iemand helpen wassen of aankleden. Het is in de regel onbetaald, al kunnen informele hulpverleners betaald worden uit een persoonsgebonden budget. Het SCP onderscheidt informele ondersteuning die door georganiseerde vrijwilligers wordt geleverd, of door mantelzorgers. Onder vrijwilligerswerk verstaan ze 'werk dat in enig georganiseerd verband onverplicht en onbetaald wordt verricht ten behoeve van anderen of de samenleving'. Zo wordt vrijwilligerswerk onderscheiden van betaald werk van professionals. Mantelzorg is hulp, verleend door huisgenoten, familie, vrienden, kennissen en burenen, en die voortvloeit uit de aard van de onderlinge relaties.

[32] Zie www.kks.verdus.nl, onderzoek 'Leren participeren' en Kunnen we dat niet aan vrijwilligers overlaten?'. Voor de overkoepelende publicatie zie: Thomas Kempen, Imrat Verhoeven en Loes Verplanke (red) (2014), De affectieve burgerr. Amsterdam: Van Gennip. Zie voor het SCP onderzoek: Mariska Kromhout ea. (2014), De Wmo in beweging. Evaluatie Wet maatschappelijke ondersteuning 2010-2012, Den Haag: SCP.

[33] Van Doorn en Schuyt stellen 'dat de verzorgingsstaat (...) burgers tot een zwak en afhankelijk mens 'stempelde, resulterend in 'staatspaternalisme' en 'welzijns-patronage'. Zie: J.A.A. van Doorn en C.J.M Schuyt (red).(1978), De Stagnerende verzorgingsstaat. Amsterdam/Meppel: Boom, p. 41. Zie ook: Imrat Verhoeven, Loes Verplanke, en Thomas Kampen (2013), Affectief Burgerschap in de Verzorgingsstaat. Inleiding in De affectieve burger, hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid. Amsterdam: Van Gennip.

[34] Ideoloog Phillip Blond stelt ook, dat gemeenschappen en publieke organisaties vermalen werden door schaalvergroting, aanbesteding, een explosie van toezicht en controle en over elkaar buitende hervormingen, Zie Evelien Tonkens en Loes Verplanke, Intermezzo Big Society in Groot-Brittannië. Over de toegevoegde sociale waarde van vrijwilligersorganisaties in: Marianne van Bochhove, Evelien Tonkens, Loes Verplanke (2014), Kunnen we dat (niet) aan vrijwilligers overlaten? Den Haag: Platform31, p. 104.

[35] Deze nota verwijst naar drie trends van belang voor de opkomst van de 'doe-democratie': toenemend zelforganiserend vermogen van de samenleving, terugtrekkende overheid en stijgende behoefte aan sociale binding (p.3). De Doe-democratie (2013), Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

[36] Frank Hendriks, Ted van de Wijdeven (red) (2014), Loshouden en meemaken. Over samenredzaamheid en overheidsparticipatie. Den Haag: Platform31.

[37] John Grin (2013), Burgerkracht als idee tussen landelijke politiek en lokale werkvloer. Hoe krijgt het betekenis, hoe geeft het betekenis? Hoofdstuk 6 in: De affectieve burger, hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid. Amsterdam: Van Gennip.

[38] Imrat Verhoeven, Loes Verplanke, en Thomas Kampen (2013), Affectief Burger-schap in de Verzorgingsstaat. Inleiding in: De affectieve burger, hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid. Amsterdam: Van Gennip, p.13.

[39] CBS 'Sociale contacten en maatschappelijke participatie', zie <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VV=T&DM=SLNL&PA=82249NED&LA=NL>, 30 juni 2014.

[40] Zie: Alice de Boer en Mirjan de Klerk (2013), Informele zorg in Nederland. Een literatuurstudie naar mantelzorg en vrijwilligerswerk in de zorg, Den Haag: SCP, en ook Oudijk, D., A. de Boer, I. Woittiez, J. Timmermans en M. de Klerk (2010), Mantelzorg uit de doeken. Een actueel beeld van het aantal mantelzorgers. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

[41] Loes Verplanke (2014), Gratis maar niet voor niets. Motieven van vrijwilligers in zorg en welzijn. Hoofdstuk 2 in: Marianne van Bochove, Evelien Tonkens en Loes Verplanke (samenstelling en redactie) Kunnen we dat (niet) aan vrijwilligers overlaten? Nieuwe verhoudingen tussen vrijwilligers en professionals in zorg en welzijn. Den Haag: Platform31.

[42] Wouter Mensink, Mirjam de Klerk, Alice de Boer, Peteke Feijten en Frieke Vonk (2014), Informele ondersteuning, Hoofdstuk 5 in het SCP rapport 'De Wmo in beweging'.

[43] Paul Schnabel, lezing Van verzorgingsstaat naar participatiestaat, 10 juni 2014, Amsterdam: Rode Hoed.

[44] Zie bijvoorbeeld diverse publicaties van Jos van der Lans <http://www.josvdlans.nl/index.asp> en het rapport van de VNG over actief burger-

schap 'Van eerste overheid naar eerste burger' Jaarbericht 2013, Denktank VNG.

[45] Wouter Mensink, Anita Boele en Pepijn van Houwelingen (2013), Vrijwillige inzet en ondersteuningsinitiatieven. Een verkenning van Wmo-beleid en -praktijk in vijf gemeenten. Den Haag: SCP.

[46] Evelien Tonkens, congres Eigen kracht ontkracht? , 16 mei 2013, Jaarbeurs Utrecht.

[47] Alice de Boer en Mirjan de Klerk (2013), Informele zorg in Nederland. Een literatuurstudie naar mantelzorg en vrijwilligerswerk in de zorg, Den Haag: SCP, p.43.

[48] Lezing Marij Lubbers van het LPBL op een themabijeenkomst van het ministerie van BZK in Utrecht, 8 mei 2014: Video De kosten en baten van integraal werken , te vinden op vimeo.com

[49] Zie ook: Mirjan de Klerk et al. (2014), Hulp geboden. Een verkenning van mogelijkheden en grenzen van (meer) informele hulp. Den Haag: SCP, p. 167.

[50] Zie: www.buuw.nl.

[51] Alice de Boer en Mirjan de Klerk Informele zorg in Nederland (2013), Een literatuurstudie naar mantelzorg en vrijwilligerswerk in de zorg, Den Haag: SCP.

[52] Ellen Grootegoed (2013), Van claimcultuur tot schaamtecultuur? Over het behoud van de langdurige zorg voor diegenen die het 'echt nodig' hebben. Hoofdstuk 4 in De affectieve burger.

[53] Mirjan de Klerk et al. (2014). Hulp geboden. Een verkenning van mogelijkheden en grenzen van (meer) informele hulp. Den Haag: SCP, en Marianne van Bochove, Evelien Tonkens, Loes Verplanke (2014), Kunnen we dat niet aan vrijwilligers overlaten. Nieuwe verhoudingen tussen vrijwilligers en professionals in zorg en welzijn Den Haag: Platform31.

[54] Mirjan de Klerk et al. (2014), Hulp geboden. Een verkenning van mogelijkheden en grenzen van (meer) informele hulp. Den Haag: SCP, p.47.

[55] Verslag congres Eigen kracht ontkracht?, 16 mei 2013, Jaarbeurs Utrecht.

[56] Marianne van Bochove, Evelien Tonkens en Loes Verplanke (2014), Kunnen we dat niet aan vrijwilligers overlaten? Nieuwe verhoudingen tussen professionals en vrijwilliger in zorg en welzijn. Den Haag: Platform31.

[57] Asscher, L. (2010), De ontsluitende stad. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker, p.115 [58] Habermas, J. (1968), *Technik und Wissenschaft als 'Ideologie'*. Insel: Suhrkamp.

[59] Delen van dit hoofdstuk zijn eerder gepubliceerd in Metze, T. & Zuydam, S. van (2012), 'Patronen doorbreken: Grensoverschrijdend samenwerken in het Amsterdamse jeugd domein'. In F.Hendriks & G. Drosterij (Eds.) (2010), *De zucht naar goed bestuur in de stad: Lessen uit een weerbarstige werkelijkheid*. Den Haag: Boom-Lemma Uitgevers, pp. 109-126 en in: Metze, T. (2014), 'Samenredzaam op het Amsterdamse Jeugd domein' in: Hendriks, F. T. van de Wijdeven, S. Santokhi, M. Bogers, M.Kars, L. de Graaf, T. Metze en M. van der Staak (2014), *Loshouden en meemaken: over samenredzaamheid en overheids participatie*, Den Haag: Platform31.

[60] Zie ook: Bestuursvisie Om het Kind (2012), Gemeente Amsterdam, p. 19-20. Daarin wordt ook de ruimte voor eigen verantwoordelijkheid en eigen kracht genoemd (p3) en het belang van snelle effectieve hulp in de eigen omgeving, en het klein houden van kleine problemen.

[61] <http://www.amsterdam.nl/gemeente/organisatie-diensten/dmo/onderwijs-jeugd/veranderingen/nieuwsbrieven-kind/documenten/nieuwsbrief-7/nieuwe-jeugdstelsel/> Zie ook: http://www.youtube.com/watch?v=_iOevCvQgbM&feature=youtu.be

[62] <http://www.mijn-gemeente.com/provincies/noord-holland/maatwerk-bij-transitie> bezocht op 21 oktober 2014.

[63] We realiseren ons dat dit een zeer beperkte weergave is van wat er allemaal in het kader van de decentralisaties gebeurt. Helaas kunnen we niet compleet zijn. Zie voor meer over de prestatiedialoog o.a. het rapport Vertrouwen en Rekenschap van het Nederlands Instituut Jeugd i.o.v. DMO Amsterdam 2013.

[64] <http://www.at5.nl/artikelen/137131/kind-gewond-op-hotrijkstraat-verdachte-aangehouden> AT5, 27 april 2007.

[65] L. Asscher (2010), *De ontsluitende stad* p. 105 (zie voetnoot 1) en *Opracht Systeem in Beeld*, 7 december 2007 en 4 februari 2008, commissie WIJ.

[66] Hermans, J., A. Klap. K. Smit, A. Zwart (2012), *Wraparound care in de jeugdzorg: Implementatie van Intensieve Pedagogische Thuishulp*, Amsterdam: SWP Publishers.

[67] <https://jeugd020.pleio.nl/file/view/21190262/presentatie-hefbomenteam-sturing->

en- verantwoording (bezocht 2 maart 2014).

[68] Schön, D. (1983), *The Reflective Practitioner: how professionals think in action*, Basic Books.

[69] Metze, T. and S. van Zuydam (2013, online) 'Pigs in the city: Dutch deliberations on the boundary concept of agroparks', *Journal of Environmental Policy and Planning* (online; printed version expected in 2014).

[70] Hefbomenteam, bijeenkomst 30 September 2012. [71] Hefbomenteam bijeenkomst 23 april 2012. [72] Hefbomenteam bijeenkomst 23 april 2012.

[73] Hendriks, F. T. van de Wijdeven, S. Santokhi, M. Bogers, M.Kars, L. de Graaf, T. Metze en M. van der Staak (2014), *Loshouden en meemaken: over samenredzaamheid en overheids participatie*, Den Haag: Platform31.

[74] Bob Kassenaar (2014), 'Amsterdam van verzorgingsstad naar participatiestad'. Soest: Boekscout.

[75] Onder andere met (participatieve) observaties in de wijk, interviews en actiegerichte samenwerking binnen netwerken van bewoners, ondernemers, professionals en ambtenaren, en regelmatige reflecties op het project.

[76] Bureau Frontlijn is een projectbureau in de periferie van de gemeente Rotterdam, dat in opdracht van het college van B&W opereert. Creatief Beheer is een sociale onderneming, Rotterdam Vakmanstad is een zelfstandige onderwijsaanbieder en DRIFT is een onderzoeksinstituut verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

[77] De Veerkracht consortiumpartijen hadden dat als voorwaarde gesteld, omdat ze dat minimum looptijd vonden om resultaten te boeken.

[78] Onder de noemer Oud Zuid vallen de wijken Carnisse, Oud-Charlois, Tarwewijk, Afrikaanderwijk, Bloemhof, Hillesluis en Katendrecht.

[79] Zie bijvoorbeeld de vele sloop- en nieuwbouwprojecten in Katendrecht en de Kop van Zuid. [80] Corporatie Havensteder.

[81] Bronnen: COS Rotterdam, CBS, WBOB en <http://www.v-index.nl/pdf/Wijkanalyse/Wijkanalyse%20Carnisse%202012.pdf>

[82] Daarvoor namen we zo'n 40 interviews af, bij bewoners, ondernemers in de wijk, maar ook met professionals die in Carnisse werkten en met ambtenaren.

Daarnaast hebben we in de wijk nog veel kortere straatgesprekken gevoerd.

[83] Frank van Steenberg, Julia Wittmayer (2012), Een verkenning van het verleden, het heden en de toekomst van een Rotterdamse wijk. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

[84] De interviews dateren van 2011 en 2012. Voor meer achtergrond en verdieping zie: Frank van Steenberg, Julia Wittmayer en Derk Loorbach (2013), Monitoringsrapport Veerkracht jaar 1 en jaar 2. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

[85] Transitie management benadrukt onder andere het belang van collectieve visievorming, het betrekken van koplopers en het ontwikkelen van iconprojecten. Zie onder meer Derk Loorbach (2010), Transition Management for Sustainable Development: a Prescriptive, Complexity-Based Governance Framework. Governance, 23, pp. 161-183 en Derk Loorbach en Jan Rotmans (2010), The practice of transition management; examples and lessons from four distinct cases, Futures, 42, pp. 237-246.

[86] Bloeiend Carnisse (2013), 'De buurt zijn wij & wij zijn de buurt'. Een kijkje in het Carnisse van 2030. Rotterdam: Wijkarena Carnisse.

[87] Zie bijvoorbeeld Specht & Van der Zwaard (2013), Betrokken burgers, betrouwbare overheid, Kenniswerkplaats Leefbare Wijken. Literatuurstudie voor Kenniswerkplaats Leefbare Wijken Rotterdam Of: Justus Uitermark (2014), Verlangen naar Wikitopia. Oratie Erasmus Universiteit. Rotterdam; Erasmus Universiteit. Marianne van Bochhove, Evelien Tonkens, Loes Verplanke (2014), Kunnen we dat (niet) aan vrijwilligers overlaten? Den Haag: Platform31.

[88] Om de wijk echt te leren kennen en er tot in de haarvaten door te dringen kost (hebben we geleerd) omstreeks twee jaar tijd. Een periode die de meeste professionals niet (willen) krijgen.

[89] Daniël Giltay Veth (2009), Het rendement van zalmgedrag. De projectencarousel ontleed. Den Haag: Nicis Institute.

[90] Ook dit is een vreemde paradox, immers hier is weer sprake van continuïteit. Daarmee is, zoals we dat elders omschreven, een visieloze vicieuze cirkel van (on)macht ontstaan (zie Frank van Steenberg, Julia Wittmayer (2012), Een verkenning van het verleden, het heden en de toekomst van een Rotterdamse wijk. Rotterdam: Erasmus Universiteit).

[91] Dat vraagt een andere vorm van sturing, meer geënt op het beeld van sturing in een rizoom, een ondergrondse wortelstokstructuur. Zie ook: Justus Uitermark

(2014), Verlangen naar Wikitopia. Oratie Erasmus Universiteit. Rotterdam; Erasmus Universiteit. Marianne van Bochhove, Evelien Tonkens, Loes Verplanke (2014), Kunnen we dat (niet) aan vrijwilligers overlaten? Den Haag: Platform31.

[92] Zie ook: M. van der Steen, R. Peeters & M. van Twist (2010), De Boom en het Rizoom: overheidssturing in een netwerksamenleving, essay in opdracht van het Ministerie van Wonen, Wijken en Integratie, Den Haag: NSOB en R. Peeters, M. Schulz, M. van Twist & M. van der Steen (2011), Beweging bestendige. Over de dynamica van overheidssturing in het rizoom, essay in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken & Innovatie, Den Haag: NSOB.

[93] De inzichten zijn gebaseerd op de volgende onderzoeken:

- het KKS onderzoek naar samenwerking rond veelplegers in de veiligheidshuizen van Rotterdam en Leiden, zie Joost Vos, Corine Balder, Bert van Hemert, Hendrik Wagenaar (2013), Onmogelijke levens, botsende logica's en eigenzinnige professionals. Organisatorische uitdagingen bij de aanpak van veelplegers. Den Haag: Platform31.
- het KKS onderzoek Hans de Bruijn (2012), Regievraagstukken rond de gemeentelijke organisatie', Den Haag: Nicis Institute.
- Nog lopend vervolgonderzoek: Lokale Regie in het Jeugd domein van TNO-MC en Platform31.

[94] Joost Vos, Corine Balder, Bert van Hemert, Hendrik Wagenaar (2013), zie voetnoot 1.

[95] In het veiligheidshuis zijn talrijke casussen aan de orde die lijken op dit voorbeeld, dat uit verschillende praktijkcasussen is samengesteld.

[96] Maatregel Inrichting Stelselmatige Daders. De ISD-maatregel is gericht op de veiligheid in de samenleving en op verandering in het gedrag van veelplegers. Doel is het doorbreken van het uitzichtloze patroon van vastzitten, vrijkomen en terugvalen. De maatregel duurt twee jaar. De eerste fase vindt plaats in detentie. Deze is gericht op afstraffing en op behandeling. De tweede fase is een extramurale fase. Deze is gericht op resocialisatie.

[97] Luhmann, N. (2002), Das Erziehungssystem der Gesellschaft, Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.

[98] Maynard-Moody, S. en M. Musheno (2003), Cops, Teachers, Councillors, Stories from the Front Lines of Public Service, Michigan: the University of Michigan Press.

[99] Het lopend onderzoek naar Lokale Regie in het Jeugd domein, zie ook voetnoot

- 1.
- [100] Green, R, Gregory, R, Mason, R (2006), Professional Distance and Social Work: Stretching the Elastic? Australian Social Work, 59, pp. 449 -461.
- [101] Rosendal, H., Ahaus, C.T.B., Huijsman, R., Raad, C. (2009), Ketenzorg, praktijk in perspectie. Maarsen: Elsevier Gezondheidszorg.
- [102] Mulder, F.A., Tepper, H.J. (1993), Kwaliteitsmanagement en Resultaatgerichte bedrijfsvoering, Deventer: Kluwer Bedrijfswetenschappen.
- [103] Tops, P.W. (2007). Regimeverandering in Rotterdam, Hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond, Amsterdam/Antwerpen: Atlas.
- [104] Senge, P.M., Lichtenstein, B.B., Kaeufer, K., Bradbury, H., Carroll, J.S. (2007), Collaborating for Systemic Change, Sloan Management Review.
- [105] Dit hoofdstuk is voor een belangrijk deel gebaseerd op het Kennis voor Krachtige Steden onderzoek Prestatiemetten, dat geleid heeft tot het Handboek Prestatiemetten. Kwaliteit in kaart (2010), door Hans de Bruijn, uitgegeven door Nicis Institute: Den Haag en het vervolgesay Alleen cijfers meten is niet genoeg. (2014) Wouter Rutten, Wouter Vos, Lydia Sterrenberg ism. Hans de Brijn. Den Haag: Platform31.
- [106] Zie ook de analyse van de collegeakkoorden van de gemeenteraadsverkiezingen 2014 van de middelgrote en grote steden (<http://www.platform31.nl/publicaties/samen-vormgeven-verzorgingsstad>)
- [107] Kok, E. & Briels, B. (2014), Evaluaties van sociale wijkteams. Inventarisatie van afgesloten onderzoeken van sociale wijkteams. Utrecht: Movisie
- [108] Gebaseerd op: Stephen.P Osborne, Zoe Radnor, and Greta Nasi (2012), A new theory for public service management? Toward a (public) service-dominant approach, in American Review of Public Administration 43(2). P.135-158; Roland Bol (2008), De nieuwe zichtbaarheid. Sturing in tijden van marktwerking. Inaugurale redenen, Rotterdam: Erasmus Universiteit; WRR (2012), Publieke zaken in de marktsamenleving. Uitgegeven bij Amsterdam University Press, Amsterdam, hoofdstuk 3 en Anna de Zeeuw (2012), 'Publieke dienstverlening: percepties van marktwerking en kwaliteit, ontwikkelingen in hoger onderwijs en ouderenzorg', proefschrift uitgegeven door Wolf productions; Mirko Noordegraaf (2004), Management in het publiek domein. Issues, instituties en instrumenten. Bussem: Uitgeverij Coutinho.
- [109] Handboek Prestatiemetten. Kwaliteit in kaart (2010): [http://kks.verdus.nl/upload/documents/HandboekPrestatiemeting\(PDF\).pdf](http://kks.verdus.nl/upload/documents/HandboekPrestatiemeting(PDF).pdf)
- [110] Alleen cijfers meten is niet genoeg (2014)
- [111] Zie voor meer informatie:
- Over MKBA's in het sociaal domein: http://www.verwey-jonker.nl/doc/vitaliteit/1277_Eindversie%20handleiding%20kosten%20batenanalyse.pdf
 - Over Social Return on Investments: <http://sroi.nl/>
 - Over de Effectencalculator: <http://effectencalculator.nl/>
- [112] Steenbergen, F. van & Wittmayer, J. (2014) Wijkteams als heilige graal? Zes aandachtspunten voor gemeenten in transitie. Rotterdam: DRIFT Erasmus Universiteit Rotterdam.
- [113] Zie Rik Peters (2013) The Preventive Gaze: How Prevention Transforms Our Understanding of the State. Proefschrift Tilburg Universiteit. Willem Trommel (2009), Gulzig bestuur, Oratie Universiteit van Amsterdam, Den Haag: Boom/Lemma.
- [114] Jacques. J.A. van Doorn (1982). 'De verzorgingsmaatschappij in de praktijk' in J.A.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt, redactie (1982), De stagnerende verzorgingsstaat. Amsterdam/Meppel: Boom, p 17.
- [115] Men onderscheidt vaak een protestants-christelijke, katholieke, socialistische zuil, en eventueel ook nog een en neutrale of liberale zuil.
- [116] Jacques J.A. van Doorn (1982), p 29/30.
- [117] Kees Schuyt. Noden en wensen (2013), De verzorgingsstaat gezien als een historisch fenomeen, rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar, in het kader van de prof. Dr. J.A.A. van Doorn leerstoel aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen, 24 juni 2013. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- [118] Vergelijk bijvoorbeeld de positie van welzijnswerkers met die van artsen of fysiotherapeuten, die hun professionele handelen op natuurwetenschappelijke gronden kunnen legitimeren.
- [119] Gebaseerd op WRR (2012), Publieke zaken in de marktsamenleving. Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 25.
- [120] Zie bv. ook, WRR (2012). Publieke zaken in de marktsamenleving, hoofdstuk 3 en Anna de Zeeuw (2012), Publieke dienstverlening: percepties van marktwerking en kwaliteit, ontwikkelingen in hoger onderwijs en ouderenzorg, proefschrift uitge-

geven door Wolf productions.

[121] Jacques J.A. Van Doorn (1978), p 33.

[122] Kees Schuyt (2013), p 14.

[123] Tonkens, E.H. (2008), De bal bij de burger. Burgerschap en publieke moraal in een pluriforme, dynamische samenleving. Amsterdam: Vossiuspers UvA.

[124] Movisie (2013), Kennisdossier 5: Zelfregie, eigen kracht, zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid. De begrippen ontward: Utrecht: Movisie, p. 3.

[125] De acht 'sociale milieus' hebben de volgende namen meegekregen: traditionele burgerij, moderne burgerij, gemak georiënteerden, nieuwe conservatieven, opwaarts mobielen, kosmopolieten, postmoderne hedonisten en postmaterialisten. Zie www.motivaction.nl

[126] Motivaction in samenwerking met De Praktijk Index. Wat werkt bij wie? (2009). Een doelgroepbenadering bij innovaties in zorg en preventie.

[127] Marianne van Bockhove, Evelien Tonkens en Loes Verplanke (2013), Kunnen we dat niet aan vrijwilligers overlaten? Nieuwe verhoudingen tussen vrijwilligers en professionals in zorg en welzijn. Den Haag: Platform31.

[128] Justus Uitermark (2014), Verlangen naar Wikitopia. Oratie uitgesproken op 10 januari 2014 bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar Samenlevingsopbouw. Rotterdam: Erasmus Universiteit.



De stad kennen, de stad maken:

De gebouwde stad

Hans-Hugo Smit

Frank Wassenberg

Inhoud

Inleiding: het belang van de gebouwde stad
Hans-Hugo Smit, Frank Wassenberg

De gebouwde stad: flexibele schil of in beton gegoten?
Hans-Hugo Smit, Frank Wassenberg

De ene plek is de andere niet: de collage stad als kracht
Hans-Hugo Smit, Frank Wassenberg

Wie geeft vorm aan de gebouwde stad?
Hans-Hugo Smit, Frank Wassenberg

Slotbeschouwing
Hans-Hugo Smit, Frank Wassenberg

Literatuur



Inleiding

Het belang van de gebouwde stad

Hans-Hugo Smit, Frank Wassenberg

Doet de gebouwde stad er nog toe?

Er is crisis in ruimtelijk Nederland. De ruimtelijke ordening, stedenbouw en volkshuisvesting zijn in transitie, zowel 'in het veld' als achter de bestuurs- en beleidstafel. Lang draaide het om het accommoderen van groei, met volkshuisvesting als belangrijke motor. Accommoderen was prioriteit bij veel gemeenten. Gestuurd door ambitieuze Rijksnota's en landelijke wetgeving ontstond een geoliede productiemachine, die de ruimte ordende en inrichtte. Spel, spelers en spelregels lagen vast. Er werd flink gebouwd en flink verdiend, zowel door marktpartijen als overheden.

Nu is het beeld anders. De aanbodmarkten functioneren niet meer. De vraag naar woningen, kantoren, en winkels stagneert. Gebiedsontwikkelingen lopen spaak. Ze zijn niet meer rond te rekenen. Ontwikkelaars en bouwbedrijven vallen weg, banken willen niet meer financieren en corporaties moeten terug naar hun kerntaken. De ooit snorrende machine stopt. In de loop van het KKS programma is het spel veranderd en staan het spel, de klassieke spelers én de spelregels ter discussie.

De rijksoverheid bemoeit zich in snel afnemende mate met ruimtelijke ordening en stadsontwikkeling. Dat wordt overgelaten aan lagere bestuursorganen. De steden zelf hebben nu echter andere prioriteiten. Nieuwe actuele thema's als welzijn, zorg en werk, de lokale en regionale economie en burgerparticipatie hebben de voorheen belangrijke fysieke thema's als stadsvernieuwing en krachtwijken verdrongen. Als het nog wel gaat over wonen en ruimtelijke ontwikkeling, betreft het vooral de software of 'org-ware' en minder de hardware; de stenen, gebouwen en infrastructuur.

De wijkaanpak krijgt nu vooral inhoud in het sociale domein, met wijkteams als belangrijke schakel en participatie als onmisbaar instrument. De fysieke ingrepen die wel worden voorgesteld, zijn kleinschaliger en onopvallender. De overheersende gedachte lijkt te zijn dat 'fysiek' er even niet meer toe doet en de gebouwde stad er wel staat.

Wat betekent deze grote verandering voor het antwoord op de kernvraag van KKS: Wat maakt een stad krachtig, ook in ruimtelijk opzicht? Een stad is een concentratie van mensen die ergens werken, wonen, winkelen en recreëren en die zich verplaat-

sen tussen deze plekken. De sociale en economische kracht staat nu meer voorop. Toch wordt ook nu de kracht van een stad nog medebepaald door fysieke en ruimtelijke kenmerken. De ruimte maakt dichtheid en functiemenging mogelijk. Infrastructuur zorgt voor verbinding en contact en een aantrekkelijke openbare ruimte draagt bij aan cruciale ontmoetingen. Dit boekdeel belicht de stad als fysieke ruimte waar mensen samenkomen en nieuwe dingen gebeuren.

Veranderende behoeften van mensen

De gebouwde stad is nooit af. Met de veranderende behoeften van mensen veranderen ook de eisen aan de gebouwde stad. Of het nu gaat om wonen, werken, winkelen, mobiliteit of vermaak; vastgoed en gebiedsontwikkeling zijn middelen tot een doel, namelijk het voorzien in ruimtelijke behoeften van mensen. Zeker in tijden van grote veranderingen is het nodig steeds opnieuw te bezien wat mensen willen, hoe deze wensen en eisen veranderen en wat dat betekent voor de kwantitatieve en kwalitatieve vraag naar woningen, winkels, werkplekken etc. En specifieker, wat het betekent voor de gebouwde stad. Hier behandelen we vijf belangrijke veranderingen aan de vraagzijde van de markt. Daarna vertalen we die naar hun betekenis voor stedelijk vastgoed en de vorm van de gebouwde stad.

Consument machtiger

De vastgoedmarkt en gebiedsontwikkeling hebben jarenlang de luxe gekend van een overdadige vraag. Daarvan is nu minder sprake. Door een krimpende vraag is er vaker een overschot aan aanbod. Als schaarste het probleem niet is, is het efficiënt toevoegen van vierkante meters geen oplossing. Mede door de economische crisis is de consument kostenbewuster geworden. Hij geeft minder uit in winkels en doet minder snel grote aankopen zoals een woning. De banken zijn minder soepel met hypotheek en kopers zijn kritisch en in een kopersmarkt machtiger. Dat geldt ook voor huurders van kantoren, winkels en horeca.

Markt gesegmenteerd

In de kopersmarkt bestaan veel doelgroepen en marktsegmenten. Vroeger was de cyclus van inwonen bij je ouders, trouwen, een eigen gezin stichten om daarna samen en uiteindelijk alleen over te blijven, de norm. De huishoudensamenstelling is drastisch gewijzigd en het aantal hokjes waar huishoudens zijn onder te brengen, neemt toe. Bovendien switchen mensen regelmatig en meer kriskras van hokje. Ze zijn 'situational consumers' ofwel 'zappende consumenten' geworden met een 'meervoudige identiteit'. Was in 1980 50 % van de huishoudens een paar met kinderen, tegenwoordig is dat percentage 30. Van de huishoudens is 37% nu een eenpersoonshuishouden. Mensen trouwen minder of op latere leeftijd en zelden vanuit het ouderlijk huis. Het aantal echtscheidingen neemt toe, evenals de samengestelde gezinnen en latrelaties. Het aantal homoseksuele stellen stijgt, en zij heb-

ben steeds vaker kinderen. Daarnaast zijn er door migratie meer etnische variaties in gewoonten, normen en waarden. Veel verschillende mensen en evenzoveel wensen.

Kwali-tijd

De agenda van veel mensen is voller dan ooit. Ze maken zich druk of krijgen de drukte opgedrongen. In beide gevallen zijn ze druk. Een dag heeft 24 uur. Om binnen die dag ieders takenlijstje af te handelen, helpt het als taken gecombineerd kunnen worden. Eén locatie voor meerdere dingen heeft voordelen; het levert convenience, gemak op. Winkelen in de lunchpauze, lunchen in de sportschool of sporten op kantoor. De tijd die burgers overhouden willen ze hoogwaardig besteden. Voor de één is dat fun en actie, voor een ander ontspanning en rust. Universeel lijkt de behoefte aan sfeer, originaliteit, 'het verhaal', authenticiteit, bijzonder ontwerp en beleving te groeien. Vrijtijdsbesteding en winkelen zijn een 'experience economy' geworden (Pine & Gilmore 1999 [1]). Het gaat om 'kwali-tijd', ook in het woondomein.

Verbinding

Globalisering versterkt de verwevenheid tussen gebieden en samenlevingen op aarde. Verwevenheid heeft een economische, politieke en culturele component. Centraal staat de wereldwijde arbeidsdeling, waarbij productielijnen over de wereld vertakt raken. Arbeidsdeling is niet nieuw, maar neemt door ICT een hoge vlucht. Informatie is een belangrijke 'grondstof' van de kenniseconomie en ICT maakt veel informatie direct en overall beschikbaar. De wereld raakt verknoopt en verbonden. Computers, mobiele telefonie en internet maken die 'verbondenheid' mogelijk en genereren nieuwe producten en diensten. Winkels én woningen liggen vol met computers, telefoons, tablets en games. Technologie verandert de kantoren en maakt van plekken met wifi (én koffie!) potentiële werkplekken. Sociale media faciliteren online persoonlijke contacten met anderen. Werknemers werken anders (Het Nieuwe Werken) en consumenten winkelen anders (Het Nieuwe Winkelen). ICT verandert ook het woondomein. Slimmere woningen en 'Smart Cities'. Dingen waarvoor de burger voorheen de deur uit moest, doet hij nu vanuit huis: bankzaken, winkelen, contact met vrienden en thuiswerken.

Volhoudbaarheid

Als het gaat over duurzaamheid in het fysiekruimtelijke domein gaat het vaak vooral over energieverbruik en zorgvuldig gebruik van schaarse hulpbronnen. We moeten minder energie verbruiken en de energie die we gebruiken zoveel mogelijk uit duurzame energiebronnen halen; minder grondstoffen en die stoffen die gebruikt worden zoveel mogelijk weer hergebruiken.

Duurzaamheid in de gebouwde stad gaat dus zeker om groene en energiezuinige gebouwen. Nieuwbouwwoningen zijn energiezuinig en worden gebouwd met duur-

zame materialen. Het verduurzamen van de bestaande voorraad is de grote opgave van de stad.

Duurzaamheid heeft in de 'people, planet, profit' benadering ook een sociale en een economische component. Misschien kan beter gesproken worden over volhoudbaarheid. Hoe duurzaam is een nieuw energiezuinig kantoor als het structurele leegstand oplevert? Duurzaam vastgoed is vastgoed waarnaar op lange termijn vraag is. Een pand dat zich niet voegt naar de wensen van toekomstige gebruikers is niet volhoudbaar.

De nieuwe centrale rol van de stad

De stad is in! Werd tot in de jaren 80 negatief over de stad gesproken (la crise urbaine; the death of the city), tegenwoordig zijn de urban renaissance en de triumph of the city 'hot'. Deze kanteling in appreciatie vindt mede zijn oorsprong in de beschreven maatschappelijke veranderingen. Demografisch gezien groeit het aandeel stedelijk georiënteerde huishoudens. Senioren- en eenpersoonshuishoudens zijn meer georiënteerd op de stad evenals veel migrantenhuishoudens. In de G4 heeft ongeveer de helft van de bevolking een allochtone afkomst.

Waar de industrialisatie in de 19e eeuw zorgde voor groei, en de zakelijke dienstverlening in de 20ste eeuw verantwoordelijk was voor verdere expansie, staat nu de kenniseconomie in de spotlights. Door het toegenomen opleidingsniveau verdienen meer mensen hun brood in de kennisindustrie, de nieuwe en bewierookte kenniswerkers. Kennis en informatie zijn als het ware de grondstoffen van onze kenniseconomie, ogenschijnlijk minder plaatsgebonden dan de grondstoffen uit het verleden zoals kolen, staal of goedkope arbeidskracht. Toch is de kenniseconomie zeker niet footloose en lijkt vooral gebonden aan steden als knooppunten van internationale stromen van mensen en goederen. Letterlijke knooppunten, in de zin van snelwegen, luchthavens en de fysieke infrastructuur van de digitale snelweg. Maar ook in de zin van plekken waar mensen met elkaar in contact komen en ideeën uitwisselen. Of om in termen van de Spaanse stadssocioloog Manuel Castells te spreken, in de wereld van 'flows' zijn 'places' zeker nog relevant.

Vroeger volgden mensen het werk en draaide het om productievoordelen van steden. Tegenwoordig lijkt werkgelegenheid ook mensen te volgen. Waar kenniswerkers graag wonen, groeit de kenniseconomie. Kenniswerkers kiezen plekken met consumptievoordelen (Glaeser 2011 [2]) en woonattracties (Marlet 2009 [3]). Dat zijn vaak (bepaalde) steden. Steden zijn door hun hogere concentratie van verschillende voorzieningen, ook plekken waar mensen - aansluitend bij de trend naar 'kwali-tijd' - verschillende taken na en naast elkaar kunnen uitvoeren. Velen gaan op weg van werk naar huis even naar de sportschool of langs de supermarkt. En het

groeïend aantal tweeverdienerhuishoudens heeft een handige uitvalsplek nodig voor hun dagelijkse activiteiten. Steden vervullen die behoefte beter.

De toegenomen belangstelling voor de stad en het toegenomen besef dat kwaliteiten bepalend zijn voor het aantrekken van mensen en bedrijven, jaagt investeringen in het fysiek en functioneel aantrekkelijker maken van steden aan. Er zijn meer leuke cafés en restaurants, cultureel aanbod, terrassen en voetgangersgebieden en de vervuilende bedrijvigheid en uitstoot van schadelijke gassen en de verpaupering nemen af. Steden worden veiliger. Minder criminaliteit, verkeersongelukken en minder (zichtbaar) drugsgebruik. Het maakt steden aangenamer dan een generatie geleden.

Door deze ontwikkelingen staat de stad volop in de belangstelling. De belangstelling vergroot de volhoudbaarheid van de stedelijke infrastructures. Steden kunnen zo bijdragen aan een toekomstbestendigere samenleving. Er is sprake van intensiever en meervoudig ruimtegebruik. En er is meer draagvlak voor investeringen in duurzaamheid, zoals warmte-koude opslag of openbaar vervoer.

Drie uitdagingen

De belangstelling voor de stad groeit. Bewoners, bezoekers, bedrijven en bollebozen kiezen voor de stad. Die belangstelling heeft gevolgen voor omvang en kwaliteit van de stedelijke gebouwde voorraad. De kwaliteit van de gebouwde stad draagt bij aan de aantrekkelijkheid van de stad. Krachtige steden zijn dus ook gebouwde steden. Althans: goed gebouwde steden. Het vormgeven of opnieuw vormgeven van de gebouwde stad is daarmee misschien wel belangrijker dan ooit. Maar wat is een slim gebouwde stad en wie gaat deze vorm geven? Wij zien drie uitdagingen. Een krachtiger stad kan hier mee omgaan, een zwakkere stad niet.

De eerste uitdaging is de wijze waarop een tragere 'onroerende' gebouwde omgeving adequaat meebeweegt met snelle veranderingen. Hoe ziet de flexibel gebouwde stad eruit? Wat vraagt dat van gebouwen en gebieden en van wetten, regels en instituties?

De tweede uitdaging zit in het omgaan met differentiatie. Betekent meer ruimte bieden aan (groepen) burgers impliciet het beperken van ruimte voor anderen? Groeien de verschillen tussen mensen, tussen gebieden, tussen winnaars en verliezers? Hoeveel ongelijkheid heeft een stad nodig en kan een stad aan en hoe verhouden participatieve en representatieve democratie zich tot elkaar?

De derde uitdaging is de wijze waarop dat aanpassen zijn beslag krijgt. Oude sturing- en verdienmodellen voldoen niet langer en nieuwe modellen ontbreken of moeten zich nog bewijzen. Voor die omslag en zoektocht worden verschillende

termen gehanteerd. In markttermen gaat het om een verschuiving van aanbod- naar vraaggericht. Planologen zien een verschuiving van toelating- naar uitnodigingsplanning en bestuurskundigen van government naar governance. Gebiedsontwikkelaars noemen het een verschuiving van integraal en top-down naar organisch en bottom-up. Ze duiden allemaal op veranderingen van het bestaande systeem, andere rolverdelingen en op een rol van burgers, consumenten en/of eindgebruikers in het vormgeven aan de stad. Wie wordt de slimste stads(ver-)bouwer van de 21ste eeuw?

Leeswijzer

Aanpassend vermogen wordt meer dan voorheen een uiting van kracht. Hoofdstuk 'De gebouwde stad: flexibele schil of in beton gegoten' verkent de contouren van dat vereiste adaptieve vermogen. Wat zijn de mogelijkheden om bestaande (al dan niet leegstaande) panden en gebieden te verbouwen, her te gebruiken en opnieuw in te richten? Ook het adaptief vermogen van plannen, regelgeving, instituties en attitudes worden behandeld. Vaak blijken deze even hard als de stenen gebouwen die ermee en door gebouwd zijn.

Hoofdstuk 'De ene plek is de andere niet: de collage stad als kracht' gaat in op de waarde en het gevaar van verschil; op gelijke kansen en het inzetten op verscheidenheid als kans. In het wijkenbeleid staat de gelijkheid vaak voorop. Wat is daarvan het effect? De ontwikkeling van stationslocaties, binnensteden en gebiedsbranding toont hoe verschillend deze zijn en moeten zijn.

Hoofdstuk 'Wie geeft vorm aan de gebouwde stad?' verkent de sturingsvraag; wie geeft er vorm aan de gebouwde stad? Ingegaan wordt op het toegenomen belang van een meer vraaggericht proces met een grotere rol voor nieuwe partijen, zoals de burger. Hoe geven nieuwe partijen de gebouwde stad vorm en welke andere rol wordt van de overheid verwacht? Die rol is anders, maar nog steeds cruciaal. Afstoten en niet meer mee bemoeien, lijkt niet de meest aantrekkelijke optie, maar is wel slimmer. Wat is slim sturen in een wereld waar burgers, bedrijven en kenniswerkers meer initiatief nemen?

Dit deel sluit af met een beschouwing op de gebouwde en zich verbouwende stad aan het begin van de 21ste eeuw. Wat kunnen de gebouwde stad en haar (ver-)bouwers bijdragen aan de krachtige stad?

Onze plek op het wereldtoneel

Ooit studeerde ik stedenbouw, zonder 'n' aan de TH Delft. Volgens mijn automatische taalcorrector moet het stedenbouwkunde met een 'n' zijn. Het bouwen van steden is echt iets anders dan het vormgeven aan de menselijke stede, woon- en

leefplek van de mens, de plek waar je thuis kunt zijn.

Ooit dacht men dat door globalisering mensen, bedrijven en instellingen 'footloose' worden. Er zijn mensen, die zich als moderne nomaden langs internationale transportassen bewegen. Maar de meesten van ons voelen zich plekgebonden. Het lijkt er zelfs op dat in de internationaliserende wereld de eigen plek, de thuisplaats belangrijker wordt. Wat is jouw plek, jouw uitvalsbasis in de wereld?!

Als stedenbouwkundige heb ik geleerd om in schaalniveaus te denken. De kwaliteit van een plek, mijn plek, wordt bepaald door de combinatie van kwaliteiten op micro (lokaal), meso (regionaal) en macro (internationaal) niveau. In zijn allerlaatste boek 'Good cities, better lives' laat Peter Hall zien, dat er in Europa grote verschillen zijn in kwaliteit tussen stedelijke regio's. Sommige regio's, zoals Freiburg en Kopenhagen/Malmö doen het goed. Andere, zoals Engelse steden, blijven volgens Hall achter. Eén onderscheidende factor die hij noemt, is het vermogen in een regio om te leren. In regio's die koploper willen zijn gaat het met de meeste burgers, bedrijven en instellingen goed. De regio Freiburg is een mooi voorbeeld: daar plukt men de vruchten van de jarenlange investering in de 'gouden driehoek' kennisinstellingen – bedrijfsleven - overheid. De regionale thuismarkt functioneert als visitekaartje, een living lab voor iedereen, die zich internationaal beweegt.

Zo'n buitenlands voorbeeld prikkelt: wat is de kwaliteit van deze driehoek in Nederlandse regio's? Wat zijn living labs waarvoor men uit het buitenland ons land bezoekt? Hall roemt de resultaten van de Nederlandse planning traditie en noemt de VINEX in relatie met Dutch design expliciet. Daarvoor kwam hij naar ons land en adviseert de Engelse steden hetzelfde te doen. Spannend is dat de Dutch Planning tradition juist nu op haar gat lijkt te liggen. Er is verwarring over hoe nu verder. Het aantal ruimtelijke professionals bij overheid en particuliere adviesbureaus neemt af. De bouwsector heeft het moeilijk.

Nederlandse regio's moeten in de globaliserende wereld aandacht hebben voor kwaliteit van en continuïteit in kennis van het fysieke domein. Gestimuleerd door voorbeelden als Freiburg moet de stedelijke regio een living lab willen zijn. De regionale oriëntatie van kennis vraagt van kennisaanbieders (universiteiten, hogescholen, technologische instituten) en kennisgebruikers (bedrijfsleven en overheid) een bewuste strategie. Gunstig is dat al verschillende regionale Economic Boards actief zijn en dat er in het Nederlands wetenschapsbeleid aandacht voor de regionalisering van kennis komt. Dat uit zich in initiatieven als het 'Amsterdam Institute for Metropolitan Solutions' (AMS) en 'Healthy Urban Living' (HUL), een initiatief van het RIVM, KNMI, TNO, Deltares en de Universiteit van Utrecht. Het meerjaren onderzoeksprogramma 'Smart Urban Regions in the Future' (SURF) biedt de gouden driehoeken in stedelijke regio's steun bij het organiseren van voldoende kennis in het fysieke domein. SURF is het vervolg op het FES programma 'Kennis voor Krach-

tige Steden' en drukt het belang uit dat NWO en de rijksdienst geven aan continuïteit in kennisinfrastructuur.

Opdracht voor al die regionale gouden driehoeken zal zijn om de gebruikers van de regionale ruimte, de burgers, bedrijven en instellingen, die een thuisplaats vinden in die regio, voluit te betrekken bij de ruimtelijke ontwikkeling van de woon- en leefstede in die regio. Dit moet overheid en marktpartijen in ons land nieuwe handelingsperspectieven bieden. En in 2015, het Jaar van de Ruimte, ook buitenlanders naar onze living labs trekken, waaruit de vitaliteit van onze Dutch Planning tradition spreekt: wij blijven ons druk maken over de kwaliteit van onze plek op het wereld toneel!

Hans Leeflang, Ministerie van Infrastructuur en Milieu en één van de initiatiefnemers van het Jaar van de Ruimte

De gebouwde stad: flexibele schil of in beton gegoten?

Hans-Hugo Smit, Frank Wassenberg



De gebouwde stad is krachtig als zij voorziet in de behoeften van gebruikers. Behoeften lijken meer divers en veranderlijk (zie 'Veranderende behoeften van mensen'). Tegelijkertijd verandert de gebouwde stad niet snel. Gebouwen, havens, wegen en bomen gaan decennia mee. Het woord 'onroerend' draagt het weinig dynamische al in zich. Verandering zit minder in de morfologie van het gebouwde en meer in het gebruik ervan.

Hier verkennen we de aanpasbaarheid van de gebouwde stad. Wat betekent flexibiliteit? Waarop heeft die betrekking en hoe krijgt die vorm? Waar is flexibiliteit gewenst en waar leidt flexibiliteit tot willekeur en toevalligheid? Wat is de uitdaging voor de overheid? Deze vragen komen nu aan bod en richten zich vooral op de bestaande voorraad. Waar schaarste steeds leidde tot nieuwbouw, is nu vaak sprake van overaanbod. Uitbreiding lijkt niet de opgave, beter gebruik maken van wat er al staat wel.

Printversie
Basho Bureau voor nieuw denken en doen

Veel gebouwen staan leeg (Leegstand). Gebruikte panden missen soms 'herbergend vermogen' (Herbergend vermogen). We gaan in op de (on-)mogelijkheden om gebouwen geschikt te maken voor andere vormen van gebruik (eventueel tijdelijk). We presenteren een technische (Adaptief vermogen), juridische (Flexibele regelgeving) en financiële (Flexibele huisvestingslasten) invalshoek. Ook met minder uitbreidingsbehoefte kan er soms sprake zijn van nieuwbouwplannen. Is er een flexibele vorm te geven aan plannen voor nieuwbouw? (Voorbij blauwdrukplanning). We gaan in op inhoud, samenwerking tussen partijen en financiering. Meer flexibiliteit impliceert vaak ook aanpassen van processen en praktijken. Met deze notie in Meebewegen is mensenwerk sluit dit hoofdstuk af.

Leegstand als probleem?

In relatief korte tijd werd leegstand een groot onderwerp in het ruimtelijk debat. Van de kantoren in Nederland staat 16% leeg, 8 miljoen m². De winkelleegstand bedraagt 8%, ruim 2 miljoen m². De verwachting is dat de leegstand nog toeneemt. Ook staan er 400.000 woningen leeg, in totaal 26 miljoen m² (CBS, 2014). Binnen 5 jaar komen er verder 1.700 tot 2.000 kerken leeg te staan (RCE, 2014), vooral in de kleinere plaatsen. Daarnaast stelt Alterra (2014) vast dat er tot 2030 voor 15 miljoen m² aan agrarische schuren en stallen geen invulling meer is.

Steden kampen ook met leegstaand maatschappelijk vastgoed. In 2014 stond 4 miljoen m² aan zorgvastgoed leeg. Onderzoek van Bouwstenen voor Sociaal en het Ministerie van Binnenlandse Zaken stelt dat tot 2030 20 miljoen m² maatschappelijk vastgoed leeg komt te staan, vooral in onderwijs en zorg. Beperkte leegstand van een paar procent en voor beperkte duur is prettig. Een dynamische markt is gebaat bij (frictie-)leegstand. Deze biedt enige schuifruimte voor verhuizingen en nieuwe ontwikkelingen. De leegstand nu is echter een probleem. Het begon op de kantorenmarkt. Aanvankelijk werd dat beschouwd als probleem voor eigenaren (beleggers). Leegstand betekent minder inkomsten en dus minder rendement. De markt moest dit probleem zelf maar oplossen. Maar voor veel beleggers met grote beleggingsportefeuilles maakt vastgoed maar een beperkt deel van de portefeuille uit. Leegstand is daarom dikwijls niet urgent genoeg om aan te pakken. Zo ontstond meer overheidsbemoediging in de vorm van een landelijk convenant en gemeentelijke kantorenloodsen en transformatieteams. Maar omdat lege panden verspreid over bedrijvenlocaties staan, wordt kantorenleegstand niet als urgent maatschappelijk probleem gezien.

Nu ook de winkelleegstand toeneemt, groeit het urgentiegevoel. Perifere meubelboulevards, buitenwijken, dorpen, aanloopstraten en zelfs in binnensteden, overall ontstaat leegstand. Winkelleegstand blijkt zichtbaarder en raakt een gemeenschap letterlijk en figuurlijk meer in het hart. Een of twee leegstaande winkels in een straat leidt tot opgetrokken wenkbrauwen. Bij drie of meer winkels begint de sfeer van het

winkelgebied eronder te lijden en komen mensen er minder graag. Als dat vervolgens leidt tot verloedering en verpaupering ontstaat urgentie om dat proces te stoppen (Buitelaar 2014).

Herbergend vermogen

Sterke groei van de voorraad

Vanaf de Tweede Wereldoorlog waren tekorten het uitgangspunt in beleid en uitvoering, in het publieke en politieke debat en in onderzoek en media. Woningbouw was decennialang topprioriteit. Toenemende welvaart leidde tot meer bestedingsruimte, waardoor er draagvlak was voor meer winkelruimte. De omvorming van de economie tot een diensteneconomie ging gepaard met een vraag naar kantoorruimte. En meer mensen betekende meer scholen, sportverenigingen en zorginstellingen. Stedelijk Nederland groeide en groeide; Uytengaak berekende in 2009 dat het ruimtebeslag alleen al voor de functie wonen in één eeuw tijd met een factor 24 is gegroeid.

Beter benutten

Nu is de groei eruit. Een intensiever en ander gebruik van de bestaande gebouwde omgeving is de nieuwe uitdaging. Dat gaat over het beter benutten van leegstaande gebouwen, en van de overmaat die op veel plekken aanwezig is, zoals onbenutte woonruimte boven winkels. Het idee om lege ruimtes beter te benutten oogst doorgaans bijval, maar vervolgens doemen praktische belemmeringen op. Ontsluitingen zijn ingewikkeld, winkeliers willen geen etalagemeters opofferen voor woningentrees, brandweer en gemeente stellen hoge eisen aan verbouwingen van vaak historische panden, etc. Praktische belemmeringen zijn er ook op bedrijfsterreinen en in kantoren waar bedrijven feitelijk te ruim in hun jasje zitten. Om uiteenlopende redenen kunnen ze toe met minder oppervlak, maar hun pand is nu eenmaal groot en verhuizen is duur of contractueel niet mogelijk. Ze blijven zo (te) ruim gehuisvest.

Ook op de woningmarkt komt overmaat voor, als een grote woning inefficiënt benut wordt door een klein huishouden. Wat te groot is en wie dat bepaalt ligt gevoelig. In de portiekflat waar in de jaren vijftig een groot gezin woonde, woont nu een single. Woont hij te ruim? Dat gezin verhuisde later naar een suburbane eengezinswoning, waar inmiddels enkel nog de weduwe woont. Woont zij te ruim? En is het antwoord op die vraag anders bij een vrije sectorwoning dan bij een sociale huurwoning? In Engeland kennen ze de omstreden bedroomtax: sociale huurders betalen daar voor een extra slaapkamer.

Te ruim kan ook zijn als er meer ruimte is dan de bewoner wenst. Mogelijk wil hij best uit dat grote huis, maar iets weerhoudt hem. Corporaties passen al stimuleringsmaat-

regelen toe, zoals een verhuiskostenvergoeding of een urgentieverklaring, om senioren te verleiden te verhuizen. Corporatie Vidomes (2011) werkt succesvol met een Seniorenmakelaar, die senioren die kleiner willen wonen, begeleidt. Er ontstaan langere verhuisketens en er komen meer grote woningen vrij dan verwacht. De klanttevredenheid is hoog en het levert Vidomes extra huurinkomsten op.

Gebruik	Ongebruikt, leeg	Overmaat	Oud
Voorraad			
Woningen	<ul style="list-style-type: none"> • Verhuur of verkoop aan andere doelgroepen • Herbestemming • Woningaanpassing • Tweede huis in de verkoop • Sloop 	<ul style="list-style-type: none"> • Ruimbewoning • Woningtoewijzing • Samen in 1 huis • Doorstroming • Splitsen 	<ul style="list-style-type: none"> • Woningaanpassing voor zorgbehoefte en energieprestaties • Klushuizen • Woningverbetering • Samenvoegen
Andere gebouwen	<ul style="list-style-type: none"> • Tijdelijk gebruik, herbestemmen • Rijksvastgoed afstoten • sloop 	<ul style="list-style-type: none"> • Antikraak intensiveren • Functiemenging • Herverkaveling naar functie • Flexibeler regelgeving 	<ul style="list-style-type: none"> • Herbestemming • Herontwikkeling • Herindeling
Gebieden	<ul style="list-style-type: none"> • Nog lege Vinex-locaties schrappen • Tijdelijke functies 	<ul style="list-style-type: none"> • Verdichting, compacte stad waardecreatie • Stedelijke herverkaveling 	<ul style="list-style-type: none"> • Herstructurering • wijkvernieuwing

Tabel 1: Beter benutting van de bestaande voorraad

Beter benutting van stedelijke ruimte door verdichting is een blijvend thema. Het gaat om slim stapelen van functies [a], dubbelgebruik van ruimte en ondergronds bouwen. Hier schuilt een dilemma. Verdichten is een politieke wens, die niet hoeft aan te sluiten bij de ruimtevraag van gebruikers. Op plekken in binnensteden en rond stations is er wel (potentiële) vraag naar verdichting. In tabel 1 laten we zien waar mogelijkheden liggen om de bestaande voorraad beter te benutten. We onderscheiden op voorraad (woningen, andere gebouwen en gebieden) en gebruik (leegstaand, inefficiënt gebruik of verouderd gebruik) en schetsen mogelijkheden voor meer herbergend vermogen.

Gebouwen krijgen al eeuwenlang andere functies als dat uitkomt. De opgave nu is echter omvangrijker en vergroot de noodzaak tot adaptief vermogen van gebouwen en omgevingen.

Adaptief vermogen

Krachtige steden zijn veerkrachtig: ze passen zich aan wijzigende omstandigheden en maatschappelijke ontwikkelingen aan. En dat gaat minder via nieuwbouw. In de jaren '70 kwamen er 150.000 woningen per jaar bij, nu nog maar 55.000. De bestaande voorraad is veel belangrijker geworden om in veerkracht te voorzien. Companen, EIB en Platform31 onderzochten recent het adaptief vermogen van de woningvoorraad in Stadsregio Arnhem Nijmegen. Wassenberg (2004) vulde eerder al het adaptieve vermogen nader in. Adaptief zijn degelijke, ruime, karakteristieke woningen in populaire, gunstig gelegen en goed bekend staande wijken, waar mensen voor kiezen. Woningen en wijken met tegengestelde kenmerken zijn minder adaptief en krijgen in de toekomst eerder met problemen te kampen. Op het schaalniveau van steden en regio's zijn vergelijkbare beschouwingen te maken.

Verbouwen

Verbouw is de eenvoudigste maatregel om een pand aan te passen aan veranderende behoeften. Naarmate een pand fysiek flexibeler is, is aanpassen makkelijker. Een systeemwandje verplaatsen in een kantoor gaat eenvoudig, net als het samenvoegen van twee slaapkamers in een woning. Lastiger wordt het als de draagconstructie in het geding is of als er uitgebreid moet worden. Niet altijd kunnen panden bouwtechnisch worden samengevoegd.

Herontwikkeling naar ander gebruik

Herontwikkelen kan een uitkomst bieden om (gedeeltelijk) lege gebouwen of gebieden nieuw leven in te blazen. Als een pand zijn doel niet meer kan dienen, vanwege kenmerken van het pand of de locatie, valt te bezien of het voor een andere functie geschikt is te maken. Kunnen in een kantoor studentenwoningen of een hotel worden ondergebracht? Kan een winkel een woning worden of werkplek?

Die geschiktheid hangt weer af van pand- en locatiekenmerken. Er moet markt zijn voor andere functies en de transformatie moet financieel uitkunnen. Vaak is de huuropbrengst na herontwikkeling lager dan daarvoor. Afschrijven van boekwaardes is voorwaarde voor een sluitende business case.

Transformatie

Het kantoorgebouw aan de Bomansplaats in Eindhoven is een voorbeeld van een geslaagde transitie. Het gebouw dateert uit de jaren zestig en stond al enige tijd leeg. Eigenaar en leegstandsbeheerder Camelot wilde het transformeren naar stu-

dentwoningen. Omdat er een dubbele bestemming (wonen én kantoren) op rustte, hoefde het bestemmingsplan niet te veranderen. Aankoop was pas mogelijk nadat de vorige eigenaar het pand ink afwaardeerde. De toekomstige inkomsten zijn gebaseerd op het puntenstelsel (WWS) en de verhuur gaat volgens een campuscontract. Bouw- en Woningtoezicht was aanvankelijk terughoudend en hanteerde nieuwbouwnormen. Vanwege het grote belang dat de gemeente Eindhoven aan de komst van studenten hecht, is uiteindelijk toestemming verleend.

Tijdelijk gebruik

Structurele transformatie is duur en lastig. Bovendien weten partijen niet hoe lang de leegstand zal duren en of het ingrijpen loont. Redenen genoeg voor eigenaren om leegstand 'even aan te zien'. Ondertussen kost leegstand wel geld (belastingen, financieringslasten, energiekosten, beveiliging etc.).

Via tijdelijke invulling is een deel van die kosten terug te verdienen. Bovendien draagt tijdelijke invulling bij aan ruimtelijke kwaliteit, sociale veiligheid of gebieds promotie. Een tijdelijke invulling is vaak beter dan niets en kan een gebied nieuwe impulsen geven. Tijdelijk beheer is niet ongebruikelijk. Er zijn steeds meer bedrijven die deze dienst verlenen.

Ook vanuit de vraagzijde kent tijdelijkheid een logica. Sommige doelgroepen willen goedkoop wonen en vinden het niet erg dat daar onzekerheid tegenover staat. In de winkelbranche is het fenomeen 'pop-up store' bekend. Het kan gaan om een initiatief van een grote onderneming die een nieuw product wil lanceren, maar ook om kleine internetondernemers die een fysieke winkel willen proberen. Tijdelijkheid gaat soms over in permanent gebruik: winkels die permanent een (andere) pop-up store gebruiken.

Tijdelijk gebruik

Een voorbeeld van tijdelijk gebruik is het KPN-pand aan de Kanaalweg in Utrecht. Omdat sloop aanvankelijk niet mogelijk was heeft de eigenaar het tijdelijk verhuurd aan de Stichting Tijdelijk Wonen, die er 140 studentenkamers in realiseerde. Omdat er geen verwervingskosten waren en geringe bouwtechnische ingrepen nodig waren, kostte de transformatie relatief weinig. Voor de tijdelijke herbestemming is een beroep gedaan op artikel 17 van de WRO en tijdelijke huurcontracten waren mogelijk op basis van de Leegstandwet. De kamerprijzen zijn in principe gemaximeerd volgens het puntenstelsel, maar nieuwe bewoners kregen korting in ruil voor hulp bij de verbouwing. Oplevering vond plaats in 2004 en na het verlopen van het contract van vijf jaar is het pand naar tevredenheid weer overgedragen aan de eigenaar en is het inmiddels gesloopt.

Permanente tijdelijkheid

Tijdelijkheid suggereert dat het alternatief permanentheid is. Beide begrippen gaan

uit van een gekende toekomst. Misschien moeten we die notie verlaten en uitgaan van een veranderlijke toekomst en 'permanente tijdelijkheid' in de gebouwde stad. Panden neerzetten die door flexibeler plattegronden en hogere verdiepingshoogtes makkelijker aanpassingen in de toekomst toelaten en bijdragen aan adaptatievermogen.

Vanuit deze filosofie ontwikkelde corporatie Stadgenoot in 2011 twee zogenaamde Solids, casco opgeleverde gebouwen waar huurders konden gaan wonen, werken of recreëren. Huurders konden zelf aangeven hoe groot de unit moest zijn die ze wilden afnemen en voor welke functie de unit zou worden gebruikt. Er kwamen bijzonder vormgegeven woningen in, maar ook bedrijfjes en een hotel. Daartoe is gewerkt met een flexibel gebouw en flexibel vormgegeven huurcontracten, die bestemmingswijziging toelaten.

Het loont de moeite om bij het ontwerp van gebouwen rekening te houden met toekomstige aanpassingen. Tegelijkertijd is 'flexibiliteit om de flexibiliteit' niet het doel. Vooraf investeren in bouwtechnische flexibiliteit is duur. Als er later geen gebruik van wordt gemaakt, is zo'n investering onrendabel. Uit de evaluatie van het complex 'Punt Komma' in de Haagse Schilderswijk (in 1988 gebouwd op basis van ultraflexibele plattegronden) blijkt dat de beoogde mogelijkheden voor vrije indeelbaarheid en flexibel gebruik niet werden benut door bewoners (Van der Horst en Wassenberg 2004).

Woningvoorraad aanpasbaar aan veranderende zorgbehoefte?

De combinatie van wonen en zorg is een nieuwe en omvangrijke opgave. Binnen 8 jaar groeit het aantal thuiswonende zorgvragers met 60.000. Circa 100.000 ouderen, die voorheen naar verzorgingshuizen zouden gaan, blijven naar verwachting nu in hun eigen woning. Door verbouw moet in de vraag naar geschikte ouderenwoningen worden voorzien. Corporaties, die tot nu toe in dit segment investeerden, zijn terughoudend geworden in hun uitgaven voor niet-kerntaken. In de particuliere sector vormt de financiering door banken een belemmering. Daarbij speelt het probleem dat eigenaar-bewoners hun woning slecht kunnen verkopen in de vastzittende koopmarkt. Bovendien wil een groeiend aandeel ouderen niet verhuizen (Vromraad 2005).

Wat zijn de mogelijkheden voor het aanpassen van particuliere woningen, van een gebiedsgerichte aanpak van wonen-zorg-welzijn en van de upgradatie van bestaande (verouderde) wooncomplexen tot verzorgd wonen, of tot andere functies? Het experimentenprogramma 'Langer thuis', van Platform31, Aedes-Actiz en Movisie onderzoekt de mogelijkheden [zie hier het programma]. Kennis in woonbehoeften van zorgvragende huishoudens en de eisen die ze stellen aan samenstelling en kwaliteit is cruciaal (zie Kader).

Aanjaagteam Langer Zelfstandig Wonen

Het Aanjaagteam Langer Zelfstandig Wonen onder voorzitterschap van Marnix Norder is ingesteld om lokale en regionale combinaties van wonen, welzijn en zorg te stimuleren. Norder constateert dat er een slag te maken is: 'Het is niet zo dat met het afbouwen van verzorgingshuizen de behoefte van ouderen aan sociale ontmoeting en een veilige, beschutte woonvorm verdwijnt. Maar de integrale aanpak tussen gemeente, woningcorporaties en zorgaanbieder lukt nog onvoldoende om in regio's een goed aanbod voor burgers voor elkaar te krijgen.'

Norder ziet dat om langer zelfstandig wonen te ondersteunen, er in de woningvoorraad op drie lijnen acties nodig zijn. 'De eerste groep woningen zijn 'gewone' bestaande woningen die aangepast kunnen worden, de tweede groep zijn nieuw te bouwen kleinschalige woonprojecten en de derde groep zijn de te transformeren verzorgingshuiscomplexen.'

Flexibele regelgeving

Minder regels

Regels vormen het kader waarbinnen (her)ontwikkeling moet plaatsvinden. Kan dat kader flexibeler? Flexibiliteit zit in eerste instantie in het aantal regels. Als minder regels het adaptief vermogen vergroot, is het aantrekkelijk bestaande regels te schrappen, geen nieuwe regels toe te voegen en geen regels te stapelen. Leidende vraag is steeds: moet de overheid dit echt 'regelen'?

Gebiedsontwikkeling is aan wetten en regels onderhevig, zoals de wet op de ruimtelijke ordening, de milieuwet en de wet op de monumentenzorg. Tegenstrijdige wetten, versnipperde regelgeving en uiteenlopende normen leiden echter tot vertraging en hoge kosten en maken bouwen in de stad ingewikkeld (Stichting Natuur en Milieu 2010). Een nieuwe omgevingswet is in de maak die alle wetten en regels op het gebied van de leefomgeving bundelt. Dit moet leiden tot het versnellen van procedures en vergunningverlening en een meer uitnodigende houding.

Ook andere bestuurslagen kunnen regels stellen. Zo hanteert menige gemeente scherpere milieueisen dan de wet voorschrijft. Ook de provincie verleent vergunningen en houdt toezicht. Sommige regels zijn onderling tegenstrijdig. Het Actieteam Ontslakken Gebiedsontwikkeling (De Zeeuw e.a. 2013) stelt dat alle bestuurslagen de neiging hebben om eigen extra regels te maken en pleit voor 'ontkoppelen'. De rijksoverheid zet soms een 'kop' op regels van Europa, provincies op die van het Rijk (en Europa) en gemeenten daar weer bovenop. 'De optelsom van (sectorale) regels maakt projecten onhaalbaar duur en tijdrovend' (De Zeeuw e.a. 2013). Naast publiekrechtelijke kaders kunnen partijen ook de privaatrechtelijke weg bewandelen. Ook waar de landelijke wet- en regelgeving dat wil voorkomen, gebeurt dat in prak-

tijk regelmatig.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) waarschuwt voor de 'risico-regel-reflex'; elk potentieel risico wordt beantwoord met een centraal normenkader, waardoor het woud aan regels uitdijt. 'Zowel de samenleving als de overheid moet bereid zijn meer risico's te aanvaarden, in die zin minder restrictief te zijn' (Sorel e.a. 2011). De Parlementaire Enquête Commissie Woningcorporaties is hiervan een voorbeeld. De nadruk tijdens het vooronderzoek, de publieke verhoren en het eindrapport lag op excessen (beloning, auto en boot), de oplossing werd gevonden in meer toezicht en verantwoording; de uitkomst is meer regels.

Meer ruimte binnen regels

Naast het aantal kan ook het type regels de regelgeving flexibeler maken. Regels kunnen dwingend en nauwkeurig omschreven zijn, maar ook meer ruimte laten. Het EIB (Van Hoek e.a. 2011) stelt voor onderscheid te maken in normen, doelen en streefwaarden. Aan een norm moet in principe worden voldaan, maar uitzonderingen en ontheffingen zijn mogelijk. Het EIB stelt voor om normen te gebruiken die een standaard of doel aangeven, maar die (markt)partijen vrijheid toestaan voor de instrumenten om dat doel te bereiken. Het doel is heilig, niet het middel. Een voorbeeld is 'unbundeld parking', waarbij verplichte parkeerplaatsen losgekoppeld worden van gebiedsontwikkeling. Een ander voorbeeld zijn flexibelere huurcontracten. De huurwetgeving was sterk gericht op het beschermen van rechten van huurders. In praktijk sloot de wet zo mogelijkheden voor tijdelijke verhuur uit, ook als verhuurder en huurders dat wensten. Inmiddels maakt de Leegstandswet tijdelijke verhuur mogelijk, evenals de in 2007 geïntroduceerde 'campuscontracten'. Uit studies naar tijdelijke huurcontracten en simulaties blijkt dat de woningmarkt baat heeft bij tijdelijke verhuur.

Als een doel of norm wenselijk is, maar niet noodzakelijk, kunnen streefwaarden worden gebruikt. Dergelijke wenswaarden kunnen worden gecompenseerd door belangrijke andere voordelen (van Hoek e.a. 2011).

Flexibele huisvestingslasten

Een andere dimensie van adaptief vermogen betreft betaalbaarheid (c.q. de kosten voor gebruik) van de gebouwde stad. In hoeverre is deze aanpasbaar?

In tijden van economische recessie ligt het accent op bezuinigen, besparingen en financiële terughoudendheid. Betaalbaarheid neemt aan belang toe. Dat geldt voor winkeliers die hun omzet zien dalen, maar niet hun huur, en eveneens voor woningen. Woonlastenreductie is een belangrijk thema. Drie (on-) mogelijkheden van aanpassen van woonlasten behandelen we hier kort.

Energiebesparing

Energiekosten vormen een stevig deel van de totale woonlasten. De afgelopen decennia zijn kosten voor energie relatief harder gestegen dan woning- en huurprijzen. Een lagere energierekening draagt bij aan lagere woonlasten. In september 2013 is het SER-Energieakkoord afgesloten tussen sociale partners, overheid, natuur- en milieuorganisaties, bedrijfsleven en vertegenwoordigers van burgerinitiatieven, met afspraken voor het verduurzamen van de woningvoorraad en nieuwbouw. Woningen zonder energielabel hebben in januari 2015 een indicatief energielabel gekregen, om zo eigenaren bewuster te maken van de energiekosten van hun woning. Doel van het akkoord is om in 2020 14% duurzame energie op te wekken, en in 2023 16%. Ook hier is de uitvoering niet gemakkelijk.

Het programma Energiesprong, onderdeel van Platform31, wil een sprong voorwaarts maken. Eind 2013 sloten 6 corporaties en 4 grote bouwers de deal 'de Stroomversnelling huur' om 11.000 woningen zeer energiezuinig te maken. Dit was voorhoede voor corporaties die bij bewezen succes nog 100.000 woningen zullen opplussen. In september 2014 is voor de koopsector een vergelijkbare 'Deal Stroomversnelling Koopwoningen' gesloten door 175 partijen. Beide deals starten met bouwtypen waar de meeste winst valt te behalen: rijwoningen uit 1945-1980. Hier zijn er veel van (1,8 miljoen) en ze zijn gebouwd in een tijd dat energieprestaties minder speelden.

Eén lijn bestaat uit het aanbieden van uniforme, geteste producten. Lokaal ontstaan 'energiewinkels' of 'verbeterwinkels'; een soort supermarkten voor huurders en particuliere eigenaren met duurzame kant- en klare pakketten. Ze bieden tevens ontzorging; van advies tot en met oplevering. Bovendien reiken ze mensen ideeën aan.

Er is inmiddels ervaring opgedaan in de massabouw (1945-1980) met initiatieven als Blok voor Blok, Meer Met Minder, Gebieden Energie Neutraal en lokale energiecoöperaties. Uit deze initiatieven blijkt dat bewoners comfort belangrijker vinden dan duurzaamheid, de totale kosten belangrijker zijn dan woonlastenreductie en dat leningen onaantrekkelijk zijn. Bewonersgedrag is belangrijker dan labels en opschaalbaarheid is moeilijk. De overheid moet vasthoudend zijn.

Huuraanpassingen

Het grootste deel van de huisvestingslasten bestaat uit huur of aflossingen. De huur ligt meestal voor langere tijd vast en is bij sociale huurwoningen gereguleerd door de overheid. Huren zijn niet eenvoudig aan te passen, laat staan gedurende de looptijd van een contract. In het project 'Huren op Maat' hebben dertien corporaties drie jaar geëxperimenteerd met huur op basis van inkomen en huishoudensamenstelling van de huurders. Als het inkomen van de huurder verandert, verandert de huur. Het draagvlak voor Huur op Maat was groot, zowel onder huurders, als onder woning-

zoekenden. Deze flexibele vorm van huurprijsvaststelling werd destijds niet landelijk geïntroduceerd, maar Amsterdam en Utrecht kregen wel de mogelijkheid om voor middeninkomens dit instrument in te zetten. Uit de evaluatie blijkt dat de keuzevrijheid van lage inkomens toeneemt, volkshuisvestingsgelden doelmatiger worden besteed en de relatie tussen prijs en kwaliteit van de woningen sterker is.

Tussenvormen tussen huur en koop

Een andere manier van betaalbaarheid ligt misschien in tussenvormen tussen huur en koop. Tussenvormen zijn er nu niet of nauwelijks. Medio jaren '90 is Maatschappelijk Gebonden Eigendom geïntroduceerd en varianten als Koopgarant en Slimmer Kopen. Bewoners van sociale huurwoningen konden hun woningen tegen een lage prijs kopen. Daartegenover stond dat waardevermindering bij verkoop gedeeld werd tussen bewoner en corporatie. Dit maakt het voor mensen met een kleine beurs mogelijk een woning (gedeeltelijk) te kopen.

Recent zoeken nieuw opgerichte wooncoöperaties tussenvormen tussen huur en koop. Deze moeten uitkomst bieden voor mensen met een jaarlijks bruto inkomen tussen €34.000 en €43.000, te hoog voor een sociale huurwoning en te laag voor een koopwoning. Doordat er nauwelijks betaalbare particuliere huurwoningen zijn, vallen zij tussen wal en schip. Hoewel de eerste wooncoöperaties in Nederland al meer dan een eeuw geleden zijn opgericht, nam hun aantal door fiscale belemmeringen gaandeweg af. In sommige omliggende landen zijn ze onverminderd populair en in steden als Oslo en Göteborg zijn ze gemeengoed. De coöperatie is eigenaar van het gebouw, en dikwijls van de woonomgeving. Leden kopen een appartementsrecht. Wordt aanvankelijk een coöperatie beschouwd als een variant op huren, tegenwoordig geldt het meer als variant op kopen. Belangrijk verschil met een koopappartement (en lidmaatschap van een VvE) is dat de coöperatie eigenaar is, niet het individu. De coöperatie kan een parapluy hypotheek afsluiten voor het gebouw. De 'koper' kan zich bij deze parapluy hypotheek aansluiten, maar wordt niet als eigenaar ingeschreven in het kadaster en kan geen gebruik maken van hypotheek-renteaftrek.

Voorbij blauwdrukplanning

De tijd van grootschalige ontwikkelingen ligt voorlopig achter ons. Niet alleen de onderliggende stedenbouwkundige plannen waren te typeren als blauwdrukken, maar ook de organisatie van het bouwproces, de rollen van partijen en het organiseren van financiën. Aankoop en bouwrijp maken van grond vroegen veel voorinvesteringen. Om deze terug te verdienen was een planmatige uitvoering nodig, gebaseerd op vooraf vastgelegde en gedetailleerde afspraken (Neprom 2014 [4]). Het kader waarbinnen ontwikkeling plaatsvond was dat van de toelatingsplanologie.

Die praktijk hapert. Veel vraag is stilgevallen en de geldkraan bij banken is vrijwel dichtgedraaid. Er is een brede roep om een andere, meer flexibele manier van gebiedsontwikkeling. Meer flexibiliteit is nodig; de markt vraagt daarom. Gebiedsontwikkeling moet meer vraaggericht zijn. Maar de dynamische vraag laat zich lastig voorspellen. Plannen en planning moeten ruimte bieden om daarop in te spelen. Omdat de vraag van uitleg en nieuwbouw naar binnenstedelijk en transformatie verschuift, groeit de behoefte aan maatwerk.

Tegelijkertijd streeft de overheid naar grotere zelfredzaamheid van burgers. Actuele maatschappelijke begrippen als eigen kracht, doedemocratie en participatiemaatschappij vinden in de wereld van gebiedsontwikkeling hun weerklank in 'uitnodigingsplanologie', met een meer faciliterende overheid en een dominantere rol voor eindgebruikers. Veel burgerinitiatieven zullen niet vanzelfsprekend de traditionele manier van werken volgen. Ook dat vergt meer flexibiliteit en maatwerk.

Tot slot is een organische, flexibele manier van gebiedsontwikkeling ook uit duurzaamheidsoverweging aan te bevelen. Rydin (2014 [5]) stelt dat kleinschalige, op lokale gemeenschappen gebaseerde gebiedsontwikkeling op meer draagvlak en verbondenheid van eindgebruikers kan rekenen.

Flexibeler plannen

In Nederland is het bestemmingsplan het ruimtelijke plan dat burgers rechtszekerheid biedt over functies die zijn toegestaan. In de praktijk voelt dit instrument niet flexibel. Als afwijken al mogelijk is, is een kostbare en tijdrovende formele herziening nodig. Dit bemoeilijkt het meebewegen met veranderingen. Velen zoeken naar manieren om flexibeler te bestemmen. Bugel Hajema (2012) [6] ziet drie kansen binnen de bestaande regelgeving. Je kunt begripsbepalingen, de bestemmingsomschrijving en de bouw- en gebruiksregels ruimer formuleren. Traditionele flexibiliteitsbepalingen in de Wro (als wijzigings- of afwijkingsbevoegdheden) kunnen het strikte karakter van bouw- en gebruiksregels nuanceren. Ten derde kan van de Wabo worden afgeweken mits de activiteit niet strijdig is met een goede ruimtelijke ordening en de motivering van het besluit goed onderbouwd is.

Als uitnodigingsplanologie het streven is, moet het bestemmingsplan meer een strategisch kader zonder concreet eindbeeld zijn. Bugel Hajema spreekt over bestemmen volgens de contramal, waarbij niet het leggen van bestemmingen, maar het definiëren van belemmeringen het uitgangspunt is. De gemeente stelt een 'belemmeringenpakket' op waarin ze vastlegt wat ze niet wil en neemt een minimum aan regels op met betrekking tot zaken die ze wil borgen.

De meest pure vorm van uitnodigingsplanologie is een geheel bestemmingsvrije regeling. De huidige wetgeving biedt deze mogelijkheid (nog) niet. De Wro en Bro bevatten wetsartikelen, zoals de planhorizon van maximaal tien jaar en de verplicht-

ting om aan alle gronden een bestemming toe te kennen. Binnen het thans lopende Platform31 experiment 'Flexibele Bestemmingsplannen' mogen de deelnemende projecten hier als onderdeel van de 6e tranche van de Crisis- en Herstelwet al van afwijken en ook de aankomende nieuwe Omgevingswet sorteert hierop voor.

Flexibeler samenwerking

Grote gebiedsontwikkelingen kwamen soms in publiekprivate-samenwerking (PPS) tot stand. Daarbij werd de grondexploitatie gezamenlijk uitgevoerd en werden risico's gedeeld. Deze constructie maakte dat plannen na gunning nauwelijks konden worden aangepast (Neprom 2014 [4]). Verandering van kwaliteit of van het risico-profiel dreigde al snel (ongeoorloofde) staatssteun te worden. Veel PPS-constructies konden zich niet aanpassen en zijn ontvlochten (Neprom 2014 [4]). Voor de toekomst lijken dergelijke vehikels niet het meest geëigende instrument. Projecten zijn kleinschaliger en meer gefaseerd en minder snel aanbestedingsplichtig. Verwacht wordt dat partijen (weer) meer zullen terugvallen op hun traditionele rol, waarbij de overheid vanuit haar publieke verantwoordelijkheid de grondexploitatie voert en de markt de vastgoedexploitatie voor zijn rekening neemt. Samenwerking kan nog, maar met meer vrijheidsgraden. De samenwerking en de bijbehorende contracten zijn niet vrijblijvend, maar moeten ruimte laten om -binnen bandbreedtes of op basis van uitgangspunten - te veranderen.

Flexibeler kostenverhaal

Ook kostenverhaal kan meer aansluiten bij een procesmatig karakter en een open eindbeeld. De grondexploitatiewet biedt de mogelijkheid voor kostenverhaal voor publieke voorzieningen, maar heeft als nadeel dat het gekoppeld is aan het bestemmingsplan. Alle verwachte opbrengsten en kosten voor de komende 10 jaar moeten daarin worden beschreven. Dat is bij organische gebiedsontwikkeling onmogelijk. Bovendien is het minder vanzelfsprekend dat publieke voorzieningen vooraf kunnen worden betaald uit de opbrengsten uit de vastgoedontwikkeling. Het PBL (Sorel e.a. 2014 [7]) biedt opties voor flexibeler kostenverhaal. Getracht kan worden kosten te vermijden (door een lager ambitieniveau) of te verleggen (door marktpartijen middels een concessie publieke voorzieningen aan te laten leggen). Ook kan getracht worden het kostenverhaal los te koppelen van de totale gebiedsontwikkeling en kosten en opbrengsten op kleinere schaal op elkaar af te stemmen. Via 'fondsvorming' kan worden gespaard voor kosten die de initiatieven overstijgen. Ook kan verwogen worden om kosten niet (alleen) te verhalen op de ontwikkelaars, maar op iedereen die profiteert van de ontwikkeling (bijvoorbeeld via baatbelasting). Tot slot kan kostenverhaal helemaal losgekoppeld worden van ontwikkeling. Publieke voorzieningen worden als collectieve goederen gefinancierd. Dat sluit beter aan bij de toekomstige binnenstedelijke opgave waar in ieder geval minder basis is voor kostenverhaal (Van der Krabben 2013 [8]).

Meebewegen is mensenwerk

Regels zijn regels. Tegelijkertijd zijn het 'maar' regels. Het zijn mensen die ze opstellen en ermee werken. In onderzoeken naar flexibiliteit in de fysiekruimtelijke systeemwereld wordt gewezen op het belang van de attitude en kennis van die mensen. In hoeverre maken zij flexibiliteit mogelijk?

Wat betreft kennis: hebben ze voldoende weet van wat mogelijk is en welke alternatieven er zijn? Een voorbeeld is het Experiment Flexibele Bestemmingsplannen van Platform31. Deelnemers aan dit experiment kunnen gebruikmaken van nieuwe vrijstellingen in het kader van de Crisis- en Herstelwet (zoals verlenging van de tienjaarstermijn tot 20 jaar en vormvrijheid van bestemmingsplan). De meeste flexibiliteit blijkt gewoon binnen bestaande kaders gevonden te worden. Simpelweg door onbekendheid werd dat niet gedaan en werd gekozen voor de tot dan toe gebruikelijke weg.

Risicomijding blijkt vaak reden om voor strikte interpretaties te kiezen. Dat is de veilige weg. Zo staan rechtszekerheid en precedentwerking flexibiliteit in de weg. Dat bleek ook in het aangehaalde experiment. Omdat verwacht wordt dat 'de burger' tegen flexibele bestemmingsplannen is of omdat de politiek een globale vlek lastiger vindt om uit te leggen dan een vastomlijnd vlak wordt op voorhand voor minder flexibiliteit gekozen dan bij de start van het experiment beoogd. Flexibel klinkt als 'alles moet kunnen' en dat was soms reden om het woord flexibel niet te benadrukken in de gemeentelijke communicatie. Toch is een flexibeler attitude van (gemeentelijke) beleidsmedewerkers, projectleiders en bestuurders cruciaal. Waar het bij toelatingsplanologie gaat om het toetsen van initiatieven aan regels en bestemmingsplannen is bij uitnodigingsplanologie een proactieve houding en procesmanagement nodig. Er is een ontvankelijke houding voor maatschappelijke initiatieven nodig en dat vereist een bestuurlijk- culturele omslag (Rli 2014 [9]). Dat vraagt om een type ambtenaar dat een aantrekkelijke uitnodiging kan doen en een mooie beantwoording kan herkennen én ondersteunen (Nicis 2012 [10]). Mensen die uitgaan van 'ja, mits' in plaats van 'Nee, tenzij'.

Experimenteerruimte in de stad

Decentralisatie kan werken als er maar diversiteit ontstaat en de mogelijkheid dat partijen van elkaar kunnen leren. Juist deze verbindende rol is in Nederland niet belegd. Een provincie als Overijssel doet creatieve dingen, maar andere provincies niet. Kopenhagen en Hamburg zijn koploper in klimaat- en energieneutrale ontwikkeling. Ze weten de verkokering te overwinnen. Concurrentie, social inclusiveness en ecologische voetprint worden hand in hand versterkt.

Uit weloverwogen eigenbelang moeten we meer met elkaar delen. In Seoel in Zuid-Korea gebeuren mooie dingen, zoals global network urbanisme. De stadstaat was

eerst, de natiestaat volgend en de verenigde naties zoals de EU volgden. Ondertussen ontstaan vooral ketens en netwerken. Ondernemers zitten in netwerken. Burgemeesters van grote steden vormen globale netwerken met elkaar. Ze worden even serieus genomen door wereldleiders als de Amerikaanse president en andere regeringsleiders.

Zelforganisatie is gaaf. Het is mooi om te zien hoe energierijk dat is. De nieuwe leegstand in de stad trekt nieuwe energie aan. De lege ruimte biedt ruimte voor vulling.

Om deze ruimte te laten vullen is er aanzienlijk meer experimenteeruimte nodig. Een stichting stedelijke experimenten lijkt gewenst. We moeten initiatiefnemers meer vrijheid toestaan dan we gewoon zijn. De omgevingswet wil dat mogelijk maken. We weten niet of dat gaat werken, maar we moeten het wel willen aangaan. Zelf gaan we met de Milieudienst Rijnmond (DCMR) kijken waar ondernemers tegenaan lopen bij het toepassen van de circulaire economie.

Het inbrengen van kennis is daarbij een belangrijke kracht in de stad. De wetenschap moet zich meer rekenschap geven van de kloof met de praktijk. Bestuurders moeten het interessanter vinden om kennis te ontvangen en zelf mee op te werken. We hebben daar als PBL een interactieve website voor. Triple Helix samenwerking moet op de werkvloer tot verbinding leiden. Uitvoeringsorganisaties hebben veel onbenutte kennis die beter benut moet worden. Er zijn te veel overheidsorganisaties die langs elkaar heen werken. Formele kennis, eigen organisatiekennis en kennis van derde partijen moeten beter bij elkaar komen. Interdisciplinair samenwerken aan echte vraagstukken is de nieuwe uitdaging. Probleemgestuurde kennisontwikkeling kan een kracht van Europa worden.

Gesprek Geert Teisman met Maarten Hajer, directeur Planbureau Leefomgeving, november 2014

De ene plek is de andere niet: de collage stad als kracht

Hans-Hugo Smit, Frank Wassenberg



Verschillen tussen plekken nemen toe

De verschillen tussen en binnen steden en landen zijn groot. In Nederland is beleidsmatig lange tijd gestreefd naar gemiddelden en nivellering. Niet alleen gelijke kansen, maar ook gelijke resultaten. Dit idee staat onder druk. Is het niet effectiever om in te zetten op het versterken van wat sterk is in plaats van te voorkomen dat zwakke gebieden verder verzwakken? Welke verschillen zijn maatschappelijk acceptabel en wat moet aan de onderkant geborgd zijn? Fundamentele vragen die in het licht van de mondiale competitie tussen regio's en steden opnieuw antwoord verdienen.

Een krachtige stad en regio bieden diversiteit, gaan goed om met de verschillen tussen plekken, anticiperen erop, en profiteren van hun sterke kanten en plekken. Dat, ten minste, lijkt het overwegende antwoord op de gestelde vragen.

Middelpuntvliedende krachten krijgen weer de overhand

De wereld als 'global village' betekent dat wat er in een stad of buurt in Nederland gebeurt, zijn oorsprong kan vinden in beslissingen duizenden kilometers verderop. Op wereldschaal verschuift het economische centrum richting Azië, weg van Europa. Europa is ook het enige continent, waar in 2040 minder mensen zullen wonen dan nu. Wereldwijd stijgt het opleidingsniveau, waardoor de kennisvoorsprong van Europa (verder) afneemt. In China studeren jaarlijks meer ingenieurs af dan in de 27 Europese lidstaten samen (Schoofs, 2010).

In Europa zien we een middelpuntvliedende (centripetale) beweging. Stedelijke gebieden in West-Europa groeien, ten koste van de periferie. Nederland ligt in het Europese kerngebied. De trek hier naartoe blijkt uit groeiende bevolkingsaantallen, uit de vele MOE-landers die in West-Europa werken en uit Afrikanen die de Middellandse zee proberen over te steken, op weg naar het beloofde land. Bevolkingsprognoses laten een verdergaande krimp zien in Oost-Europa.

Op het schaalniveau van Nederland, zien we krimp (Oost-Groningen, Limburg, Zeeuws-Vlaanderen; en 14 anticipeerregio's, óók in de Randstad), en schaarste in de krachtige kernen. De duurste toplocatie in Amsterdam is 200 keer duurder dan de slechtste locaties in Noordoost-Groningen (De Groot e.a., 2010). De verschillen groeien al 25 jaar en zullen naar verwachting blijven toenemen, ook binnen stadsgewesten. Grofweg: steden groeien, omliggende gemeenten krimpen. Krimp en groei op vijf of tien kilometer afstand van elkaar. Nabijheid van krimp en groei was er ook ten tijde van de suburbanisatie jaren '70 en '80. Toen kropen de donorsteden en groeiden de suburbs en groeikernen. Nu is dat omgekeerd.

Verschillen in de maatschappij nemen toe op alle niveaus: tussen landen, tussen landsdelen en binnen steden (zie ook Rli, 2014). Het bestaan van verschillen is niet nieuw. Er zullen altijd rijke en arme landen, en stedelijke goudkusten en achterstandsbuurten bestaan. Het beleidsmatige antwoord op verschillen verandert echter wel.

Leeswijzer

In de volgende paragraaf 'Beleid als antwoord op differentiatie' kijken we naar mogelijke beleidsreacties op toenemende diversiteit. Eén lijn is te versterken wat al sterk is en potentie heeft. In paragraaf 'Sterke plekken stimuleren' geven we aan hoe kansen voor stationsomgevingen en binnensteden uitpakken. In Slechte plekken voorkomen kijken we naar de andere lijn, namelijk beleid om slechte gebieden te verbeteren. We staan hier met name stil bij de resultaten van de probleemgerichte wijkenaanpak, en in Kwaliteit van de particuliere woningvoorraad onder druk kijken we naar het groeiende probleem van achterblijvend woningonderhoud. In Winnaars en verliezers ten slotte schetsen we winnende en verliezende plekken in stad en regio. Een krachtige stad heeft natuurlijk veel van het eerste type, en weinig van het tweede.

Beleid als antwoord op differentiatie

Ruimtelijke verschillen zijn een uiting van verschillen in de maatschappij. Ruimtelijk beleid is erop gericht om kansen te benutten en/of negatieve uitwassen te voorkomen. Een sterk sturend ruimtelijk overheidsbeleid kan tegen de stroom ingaan. Dat zagen we in de jaren '70, met een krachtig regionaal economisch beleid met decentralisatie van rijksdiensten. In de jaren '70 en '80 zijn vele duizenden rijksarbeidsplaatsen naar de randen van het land verplaatst. Recenter is het herstructureringsbeleid van achterstandswijken. Voor een dergelijke overheidssturing is momenteel geen geld en geen draagvlak. Wat dat betekent voor het wijkenbeleid laat het KKS-onderzoek 'De buurt als jas' zien.

De buurt als jas

De maatschappij verandert snel, en daarmee behoeften van huishoudens. Woningen en buurten veranderen echter niet zo snel. Stedelijk beleid moet wel meer rekening houden met de dynamiek in huishoudens en de inrichting van de buurt, aldus het KKS-onderzoek 'De buurt als jas', onder leiding van Sako Musterd. Een krachtige stad streeft niet naar gemiddelde wijken, maar koestert de variëteit aan wijken, nodig om steeds andere huishoudens een plek te geven.

Beleid dat niet tegen de stroom ingaat, heeft economisch gezien de meeste kans van slagen, zeker in potentiële groeigebieden. Met de stroom mee roeien betekent dat verschillen eerder groter dan kleiner worden. Voorbeelden zijn het investeren in infrastructuur waar de files het talrijkst zijn, het ondersteunen van kansrijke topsectoren, windmolens plaatsen waar het minste aantal mensen bezwaar maken, maar ook selecteren van bewoners op een gelijke leefstijl.

Van een streven naar gelijke kansen ...

Het streven naar gelijkheid en nivellering maakt in toenemende mate plaats voor ruimte bieden aan verschillen. In de jaren '60 en '70 zijn steden gebouwd volgens egalitaire principes, met gelijke woningen voor standaardgezinnen. In Nederland vormt de Bijlmermeer het ultieme voorbeeld, als 'utopische verwezenlijking van de stad van morgen voor de mens van vandaag' (Wassenberg, 2013). In de jaren '90 en '00 streefden veel gemeenten een ongedeelde stad na. In alle wijken moest plaats zijn voor alle bevolkingsgroepen, met dito bouwplannen om dat te verwezenlijken: goedkope woningen in duurdere wijken en vice versa. In nieuwbouwwijken was de norm 'de 30-70% verhouding' tussen goedkope woningen en (duurdere) markt woningen. Herstructurering werd onderbouwd met het streven om de wijk naar stedelijke gemiddelden te tillen.

... naar verscheidenheid als kans

Naast de gevoelige beleidsvraag of we toenemende verschillen accepteren of niet, bestaat de meer spannende vraag hoe steden (landen en buurten) beter gebruik kun-

nen maken van verschillen. Hoe creëer je verscheidenheid en hoe profiteer je daarvan?

Omgaan met verscheidenheid vereist allereerst het bieden van maatwerk. De kerngedachte achter de grote decentralisaties in de sociale sector is dat afwegingen beter op lokaal niveau gemaakt kunnen worden; partijen dicht bij de klanten (bewoners, patiënten, zorgbehoevenden, consumenten, werklozen, etc.) kunnen beter maatwerk leveren dan het generieke landelijke beleid. Lokaal maatwerk geldt ook voor ruimtelijk beleid.

Sterke plekken stimuleren

Beleid kan zich richten op het versterken van wat sterk is en het optillen van zwakke gebieden. In deze paragraaf richten we ons op het benutten van kansen voor sterke gebieden. Samen vormen sterke gebieden een krachtige stad. Voorbeelden zijn aantrekkelijke wijken (goudkust, grachtengordel, jaren '30 wijk), stationsomgevingen en binnensteden. De kracht van een bepaald wijktype of nieuwbouwcomplex kan geaccentueerd worden als verkoopargument. Dat gebeurt bij branding. Een krachtige stad hoeft niet zelf te voorzien in alle mogelijke typen voorzieningen. Niet elke stad hoeft een ijsbaan, rijksmuseum of theaterfestival te hebben. Je kunt het 'lenen' bij de buren; dit wordt 'borrowed size' genoemd. Bewoners en bezoekers kunnen gebruik maken van zo'n voorziening op beperkte (reis)afstand. De kracht van een stad is groter dan het eigen grondgebied. We staan apart stil bij twee specifieke sterke plekken: stationsomgevingen en binnensteden.

Krachtige stationsgebieden: Transit Oriented Development

Stations vormen knooppunten in de wereld of 'flows'. Hier komen mensen de stad binnen en vinden ontmoetingen plaats. De vraag is hoe je de potentie van zo'n in-, uit- en overstaphalte beter kunt benutten.

Overheden stimuleren al decennia intensiever gebruik van stationsomgevingen, onder noemers als 'compacte stad', 'verdichting rond stations', 'knooppuntontwikkeling', intensivering ruimte rondom Hoogwaardig Openbaar Vervoer (HOV-haltes), of Transit Oriented Development (TOD).

Wonen nabij aantrekkelijke stations

De regio Haaglanden zet in op wonen rond stations. Dat combineert twee kwaliteiten: centraal stedelijk wonen en bereikbaarheid met openbaar vervoer. Onderzoek onder OV reizigers wijst uit dat een kwart positief staat tegenover wonen om en nabij een station, mits die woonomgeving aantrekkelijk gemixt is met horeca, winkels en transport. Van hen zou 42% dan overwegen de auto weg te doen en 48% alternatieven als Greenwheels overwegen. De portefeuillehouders in Zuid-Holland hebben de ambitie uitgesproken in het Stedenbaan-project om 60 tot 80% van de

nieuwbouw te concentreren nabij HOV-stations. Daarbij wordt aangesloten bij een belangrijke eis van de markt om woonmilieutypologieën per type station te onderscheiden. Den Haag Centraal is nu eenmaal geen Den Haag Mariahoeve.

De potentiële aantrekkelijkheid van stationslocaties onder woonconsumenten en de politieke belangstelling ten spijt, is woningbouw rond HOV-stations nog beperkt. Ontwikkelingen vinden vooral plaats rond grotere stations, met name kantoren. Noch op de perifere noch op de centrumlocaties wordt voorzien in woonmilieus voor HOV-gebruikers. Dit wordt grotendeels toegeschreven aan de complexiteit van bouwen in binnensteden, stations vormen daarop geen uitzondering. Een extra belemmering bij stations vormt de fysieke barrière van het spoor. Met name kleinere stations zijn vaak eenzijdig georiënteerd langs het spoor. Voor- en natransport blijken een belangrijke bottleneck te zijn in de keuze al dan niet de trein te nemen. Aantrekkelijker looproutes kunnen bestemmingen mentaal dichterbij brengen (zie Molster en Schuit, 2013). In Leiden staan borden die de afstand tot centrum of station aangeven ('rechtsaf is het centrum 600 meter'), op plaatsen die in de beleving minstens twee keer zo ver liggen.

Bij de (vermeende) voordelen van wonen nabij stations passen enkele nuanceringen. Stationsontwikkeling was een van de speerpunten van het grote onderzoeksprogramma DBR / URD, net als KKS onderdeel van VerDus. De belangrijkste resultaten werden samengevat in Rooilijn [b] en temperen de beleidsambities, vooral met betrekking tot voorstadstations (zie hierin de auteurs Geurs en Klinkenberg). Nieuwe voorstadhaltes hebben nauwelijks effect op de prijs van omliggend vastgoed (idem, Koster) en op kantorenleegstand (idem, Geurs). Ook hier zien we centripetale krachten: intercitystations worden belangrijker, zeker indien het beleid sterk wordt doorgezet om voor- en natransport met de fiets af te leggen (idem, Kager). Hubers en Maat (idem) concludeerden dat de keuze voor de trein sterker wordt bepaald door de afstand tussen werkplek en station dan die tussen woning en station.

Krachtige binnensteden: maar dikwijls het verkeerde debat

Een tweede voorbeeld waar de kaarten worden gezet op sterke plekken, zijn binnensteden. Aandacht voor stedelijke gebiedsontwikkeling in collegeprogramma's lijkt af te nemen, maar een aantrekkelijke binnenstad vormt een uitzondering. Wat zo'n aantrekkelijke binnenstad inhoudt, is de te beantwoorden vraag. Een scan van beleidsplannen en recente collegeakkoorden leert dat een 'dynamische mix van winkels, horeca, cultuur en wonen' en 'reuring en levendigheid' liefst '24/7' de overheersende antwoorden zijn. In meer abstracte oneliners: 'toekomstbestendig', 'robuust' en 'veerkrachtig'.

De dagelijkse discussie in gemeenten gaat doorgaans echter niet over dergelijke toch wat abstracte kretes, maar lijkt gefixeerd op drie zaken: leegstand, problemen en winkels.

De focus ligt op leegstaande winkels. Lege winkels ondermijnen een aantrekkelijke binnenstad. Leegstandbestrijding ligt voor de hand, maar kan tot kortzichtigheid leiden. Beperkingen in openingstijden, branchering en een verbod op perifere detailhandel kunnen bestaande ondernemers beschermen, maar voorzien ze in de behoeften van burgers en consumenten? Dragen ze bij aan innovatie of beschermen ze verouderde concepten en weinig adaptieve en innovatieve ondernemers?

Het binnenstadsdebat focust zich bovendien op problemen (failliete winkels) in plaats van kansen en een grotere keuzevrijheid voor de consument. Leegstand biedt mogelijkheden voor start ups en nieuwe investeringen. Lege panden kunnen broedplaatsen zijn voor nieuwe producten, diensten en aanbieders. Juist e-commerce biedt kansen. Mobiel internet maakt werken in de stad populairder dan ooit en e-commerce vraagt om goed bereikbare en centrale afhaalpunten. Ook de hotelbranche biedt perspectieven, waar de reguliere hotels er met sites als die van Airbnb een geduchte concurrent bij hebben. Per jaar overnachten wereldwijd meer mensen via Airbnb, dan in alle hotels van het Hilton samen. En de meeste overnachtingen zijn binnenstedelijk; allemaal extra consumenten in de stad.

Ten slotte focust het binnenstadsdebat op de winkelfunctie. Ligt de kracht van de binnenstad niet meer in een gemengd woon- en werkmilieu met minder winkels? In de afgelopen decennia hebben winkelen (en horeca) de binnenstad bijna geannexeerd. Waarom wordt de centripetale kracht van de binnenstad er niet weer een van werken, productie, wonen, bestuur, vermaak en handel? Winkelbijiendheid helpt niet om deze krachten te benutten.

Drie voorwaarden voor aantrekkelijke binnensteden

De inzichten verschillen wat een aantrekkelijke binnenstad is, hoe je daar komt en welke instrumenten het beste kunnen worden ingezet. Desalniettemin onderscheidt Platform31 drie generieke voorwaarden voor een aantrekkelijke binnenstad.

De eerste voorwaarde neemt de consument als uitgangspunt. Waarom zou 'koning klant' in de binnenstad willen winkelen, wonen, werken, recreëren of überhaupt zijn? De behoefte aan goed bereikbare mixed-use locaties biedt kansen voor de binnenstad, maar die moet er dan wel in slagen om de 'veranderende, drukke, beleveniszoekende, smart & connected consument' daadwerkelijk te binden. Denken in termen van consumenten(wensen) is veel ruimtelijke professionals echter onbekend of botst met hun beroepsopvattingen over goede binnensteden. Betekent dat zondagsopening? Gratis parkeren? Retro-architectuur? Filialisering? Branchevervaging? Deze aanbodgerichte opvattingen helpen niet om de nieuwe kracht van de eigen binnenstad te ontdekken. Experimenteren met nieuwe invullingen van de binnenstad lijkt hier het devies.

De tweede voorwaarde is het creëren van draagvlak. Naast de consument zijn er

marktpartijen als retailers, ondernemers, ontwikkelaars, beleggers, vastgoedeigenaren en financiers. Lang niet al deze partijen willen hetzelfde. Je moet als overheid die marktpartijen meekrijgen in je visie op de binnenstad en draagvlak verwerven. Dat kan door regulier overleg, kennisdeling, centrummanagement of gebiedsconcessies. Welke vorm je ook kiest, het begint ermee dat je de marktpartijen en hun belangen leert kennen (Raatgever 2014 [11]).

Ook aan publieke zijde begint samenwerking met het (er)kennen van verschillende belangen. Normaal leidt dit tot strijd, binnen één gemeente bijvoorbeeld tussen de diensten EZ en RO en tussen gemeenten om de gunst van dezelfde consument. Een beetje concurrentie kan geen kwaad, maar elkaar tegenwerken dient niet het publieke belang. Atzema e.a. (2012) [12] waarschuwen voor een 'stedenstrijd'. Concurrenieren om dezelfde functies, is uiteindelijk een zero sum game met hooguit wat herverdelingseffecten. 'Daarnaast is het gevaar van voortgaande overproductie groot, als alle binnensteden hun nieuwbouwplannen baseren op de gedachte dat zij als winnaar uit de bus komen.' (Atzema, 2012 pp 12 [12]).

Slechte plekken voorkomen

Deze paragraaf gaat over het optillen van zwakke gebieden. Al sinds de jaren '70 worden wijken verbeterd, maar opgaven, governance en geldstromen zijn veranderd, met extra aandacht voor zorg, energie, betaalbaarheid en transformatie. Welke stadsdelen zijn zwak? Zijn dat de wooneerwijken uit de jaren '70-'80? (zie kader), of de vroeg-naoorlogse wijken met portiekflats en sobere eengezinswoningen, of de al 'gestadsvernieuwde' wijken?

Worden bloemkoolwijken en new towns de volgende achterstandswijken?

Regelmatig verschijnen er zorgwekkende berichten over zowel wooneerf- of bloemkoolwijken, als 'new towns', een verzamelnaam voor gemeenten als Nieuwegein, Zoetermeer, Lelystad en Spijkenisse. Gemiddeld ligt een op de vijf huizen in Nederland aan een wooneerf, maar dat zijn er relatief veel meer in de new towns.

De positie van deze voormalige groeisteden op de woning- en kantorenmarkt verslechtert, ze raken hier en daar wat in verval. De wooneerwijken verliezen hun oude status van gewilde gezinswijken. Ze bevinden zich op een hellend vlak. Platform31 zette perspectieven voor gemeenten op rij (Wassenberg en Lupi, 2011), en Martin van de Maas (2014) belichtte de situatie van Julianadorp, een kleine new town bij Den Helder. Wat kunnen bloemkoolwijken en new towns leren van de wijkenaanpak? Verschillen zitten onder meer in de eigendomsituatie (veel huiseigenaren) en uiteraard de erfstructuur, kansen in een gunstige prijs/ kwaliteitverhouding, de wooncultuur en de gezinsvriendelijkheid. De vraag blijft echter welke partij op welk

moment welk initiatief moet nemen om te voorkomen dat het hellende vlak geen afgrond wordt.

Waar ligt de ondergrens?

Het accepteren van differentiatie en stimuleren van initiatieven vanuit burger en markt, impliceert een nieuwe rol van de overheid. Het blijft een taak van de overheid om uitwassen te voorkomen. De overheid kan ondergrenzen stellen. Welke verschillen vinden burgers acceptabel? Beneden welke grens treedt de overheid handelend op? Dan doemt een keur aan kwesties op. Moet je 's avonds in elke buurt veilig je hond(je) kunnen uitlaten? Moet iedereen een school, speelvoorziening, bushalte en groenvoorziening binnen een bepaalde afstand hebben? Hoe erg is het als een woning niet wordt onderhouden, en wanneer treedt de gemeente corrigerend op? Moet een eigenaar zijn 'energielabel-G-min-min-woning' verplicht verbeteren? Ook als hij zijn eigen stookverlies voor lief neemt? Als blijkt dat mensen graag onder gelijkgestemden wonen met vergelijkbare leefstijlen ('Soort zoekt soort'; Bakens e.a., 2014), is segregatie dan problematisch? En maakt het verschil wanneer het om kansarme allochtonen gaat?

Segregatie of sociale menging?

Segregatie duidt op een ruimtelijke scheiding tussen bevolkingsgroepen. Sociale menging is de tegenpool. Al decennia woedt het debat of menging goed is of niet en of het streven zinvol is. Argumenten zijn: 'mengen is goed voor het samenleven van bevolkingsgroepen', 'hoe ontmoeten mensen elkaar anders' tot 'soort zoekt het liefst soort' en 'mensen zoeken relaties wel buiten hun woonbuurt'. Ook in de grote stad bevordert minimaal enige onderlinge verbondenheid tussen mensen hun thuisgevoel en daarmee hun waardering voor de stad. In een krachtige stad voelen mensen zich thuis. Het kader over 'amicaliteit' gaat hierop in. Veel discussie schuilt in het achteraf willen mengen van wijken, vooral door herstructurering van goedkoop woningbestand. Bijna alle onderzoeken naar gemengde wijken gaan over de effecten van sloop en vervanging door duurdere woningtypen vlakbij straten die niet, of minder, worden aangepakt. Menging de oude en de nieuwe bewoners dan? Het kader met 'lessen' gaat hierop in.

Amicaliteit bevordert dat mensen zich thuis voelen in de stad

Iedereen probeert zich een thuis te maken, in huis, in de wijk, in de stad, in de natie. Thuisvoelen en onderlinge verbondenheid zijn niet vrijblijvend, maar noodzakelijk voor een goede en leefbare buurt. Hoe rijmt de wens van thuisvoelen met de mondialiserende samenleving en groeiende diversiteit? Jan Willem Duyvendak en Fenneke Wekker van de Universiteit van Amsterdam schreven een essay met een dwarsdoorsnede van een aantal projecten binnen KKS, waarin thuisvoelen belangrijk is.

In steden zijn mensen fysiek nabij elkaar maar met een (soms grote) sociale afstand. In het mengingsbeleid van de afgelopen jaren lag een paradox besloten: het was enerzijds gericht op vergroting van diversiteit onder inwoners, en anderzijds op bevordering van onderlinge sociale verbondenheid. Integratie lukt moeilijk wanneer mensen elkaar niet tegenkomen, maar als men elkaar te véél tegenkomt, kunnen botsingen en onvrede ontstaan. Hoe ga je hiermee om? Het antwoord ligt volgens Duyvendak en Wekker in 'amicaliteit'. Een minimale voorwaarde is publieke familiariteit (zie bijv. Blokland en Nast, 2014), een wat wantrouwende term die duidt op een gevoel van veiligheid wanneer je vreemden in je buurt minstens van gezicht herkent. Voor thuisvoelen is echter méér nodig. Dat meerdere zal zich maar zelden uiten in hechte vriendschappen tussen buurtbewoners. Die ambities zijn te hoog gegrepen. Veel realistischer is het begrip amicaliteit.

Een amicale relatie tussen buurtbewoners is zowel een voorwaarde, maar tevens een maximale grens om een zeker publiek thuisgevoel te creëren in buurt en stad. Het blijkt effectief om te streven naar een lichte vorm van thuisgevoel met vriendschappelijke relaties als doel. Amicaliteit gaat vooral over wat je samen doet, en minder over wat je met elkaar deelt. Het gaat om vriendschappelijke omgangsvormen, waarbij de gemene deler kan zijn dat je allebei een hond hebt, of een kind, altijd op woensdag het vuil buiten zet of dagelijks dezelfde bus neemt. 'Bewoners gaan hier gemoedelijk met elkaar om, niet al te close, maar wel vrijblijvend', aldus een bewoonster. Een dergelijke amicaliteit is een realistische optie voor buurtbewoners, beleidsmakers en sociale professionals.

Ervaringen met wijkenbeleid

Een voorbeeld van ruimtelijk sturend beleid is de aanpak van probleemwijken, wijken met achterstanden op verschillende vlakken en op veel terreinen tegelijkertijd. De Wijkanaanpak is de recente loot aan de stam van beleid om achterstandswijken te verbeteren (zie kader hieronder).

Een kleine geschiedenis van het beleid om achterstandswijken te verbeteren

Beleid om achterstanden in wijken te verbeteren bestaat sinds de jaren '70. Stadsvernieuwing kenmerkte zich toen door aanpak van verkrotting, een omslag van sanering naar behoud van oude wijken en door 'bouwen voor de buurt'. De grote aantallen werden behaald in de jaren '80 ('de stadsvernieuwingstrein is op gang'), en de aandacht verbreedde zich tevens naar de woonomgeving, en - opmerkelijk - naar de hoogbouw wijken. Die laatste waren nota bene pas enkele jaren daarvoor gebouwd (kleine criminaliteit, leegstand, enge plekken). Het werd duidelijk dat problemen zich hardnekkig concentreerden in bepaalde wijken ('probleemcumulatiegebieden'). Rond 1990 rees het besef dat betere huizen en betere buurten niet vanzelfsprekend tot een beter leven leidden ('nieuwe huizen, maar met dezelfde kansarme mensen'); dit leidde tot sociale vernieuwing. In de jaren '90 drong een economisch perspectief binnen. Steden kenden buiten het stadscentrum een schil van

arme wijken met (kans)arme mensen, omringd door rijkere buitenwijken en randgemeenten ('the doughnut city', noemde Nicolas Schoon het in 2001).

Parallel ontstonden twee rijksbeleidslijnen. De ene lijn was die van de stedelijke vernieuwing, die vooral ruimtelijk fysiek was ingestoken, maar met aandacht voor sociale en economische activiteiten. De andere lijn was het Grotestedenbeleid, dat een integrale aanpak van sociaal, economisch en fysiek voorstond. Gaandeweg schoven beide lijnen in elkaar: doelen, looptijden en nancieringsstromen werden gestroomlijnd. Het GSB eindigde in 2010 en de gelden voor stedelijke vernieuwing (in het ISV) stopten eind 2014.

Naast deze rijksbeleidslijnen ontstond in de jaren '00 een sterke behoefte aan gebiedsgerichte focus. Problemen bleken zich hardnekkig in enkele wijken te concentreren. Achtereenvolgens werden onder minister Kamp 56 aandachtswijken gekozen in 2003, en 40 in 2007 onder toenmalig minister Vogelaar. De eerste keuze gebeurde door gemeenten en rijk samen, op basis van achterstand en perspectief op vooruitgang. De tweede keuze kwam meer wetenschappelijk tot stand; op basis van min of meer objectieve criteria werden de 40 slechtste wijken van het land geselecteerd. Ongeveer de helft ervan zat al in die 56, maar de andere helft was nieuw. In deze 40 wijken werd de wijkanaanpak geïntroduceerd (ook wel Vogelaarwijken, aanpakwijken, probleemwijken, krachtwijken of prachtwijken genoemd). De wijkanaanpak werd als aanvullend geïntroduceerd op de toenmalige herstructureringsaanpak; in veel wijken werden al slechte huizen verbeterd of vervangen, werd de ruimtelijke structuur aangepakt en liepen sociale en economische programma's. De plus die er in 2007 op werd gezet, had vooral met individuele sociale stijging te maken. Vanuit de gedachte dat het toch mooi zou zijn als niet alleen de wijken zouden verbeteren, maar ook de bewoners een aantal treden op de sociale ladder zouden stijgen; vooral de trede op weg naar een (betaalde) baan. In tegenstelling tot wat veel mensen denken, loopt dit beleid nog steeds. In 2011 verklaarde toenmalig minister Donner dat het nog tot 2018 zou doorlopen. Intussen zijn echter wel de financiële middelen vanuit het rijk verdwenen. Zie ook:

<http://www.platform31.nl/wijkengids/2-de-wijkanaanpak-door-de-jaren-heen/2-1-historisch-overzicht>

Helpt het wijkenbeleid?

In de zomer van 2013 verscheen een evaluatie van het SCP over de inzet in de Vogelaarwijken. Het SCP schreef een genuanceerd rapport (Permentier e.a., 2013), maar in de media rees het beeld dat het krachtwijkenbeleid weinig heeft opgeleverd. In een 'mattermap' geeft Rotteveel (2013) een overzicht van argumenten. Afhankelijk van de spreker is de teneur dat het weggegooid geld is voor linkse hobby's, dat je beter in mensen kunt investeren dan in stenen, dat je effecten niet kunt meten omdat eigenlijk in alle wijken is geïnvesteerd, en dat de tijd te kort is om effecten te kunnen zien. Ook werd het probleem ontkend: 'waar hebben we het

over, ga eens in buitenwijken van Parijs, Rio de Janeiro of Chicago kijken'.

Dat laatste klopt. Aan de troosteloze suburbs in genoemde steden kan geen enkele wijk in Nederland zich meten – gelukkig maar - zeker wanneer bezoekers hier overdag bij fraai weer rondwandelen. Twee wijken die nog het dichtst daarbij in de buurt komen, zijn de Bijlmermeer in Amsterdam en Hoogvliet in Rotterdam. Vele jaren lang waren dit de grootste probleemwijken van Nederland. Eveneens vele jaren lang is hard gewerkt om ze te verbeteren en dat is grotendeels gelukt. Hoewel de omstandigheden momenteel anders zijn dan ten tijde van de aanpak, valt er van te leren (zie kader).

Een lange ervaring met wijkverbetering in twee notoire probleemwijken

In de jaren '80 en '90 waren de Bijlmermeer in Amsterdam en Hoogvliet in Rotterdam misschien wel de twee grootste probleemwijken van Nederland. De Bijlmermeer als de futuristische hoogbouwwijk, Hoogvliet als afgelegen wijk, opgezet voor havenarbeiders. Gedurende lange tijd overheersten de bekende problemen van armoede, criminaliteit, drugshandel, leegstand en een beroerd imago. Begin jaren '90 startte een ingrijpende wijkvernieuwing. Duizenden ats werden vervangen, de wijkstructuur werd aangepakt, en tientallen, zo niet honderden projecten werden opgezet, gericht op veiligheid, economische vooruitgang, sociale stijging en leefbaarheid. Beide wijken zijn uitvoerig geëvalueerd (Wassenberg, 2013; Kleinhans e.a., 2014).

De context is nu anders, met minder investeringsruimte, minder perspectieven op waardeontwikkeling en een minder prominente rol voor gemeente en corporaties, de grootste investeerders. Toch valt er veel te leren voor andere wijken, ook nu, zoals de lange tijdshorizon (20 jaar), de gerichtheid op bewoners die verder willen met de wijk, het succes van fysieke in combinatie met sociaaleconomische maatregelen, en de ruimte die er bestaat voor experimenten en vernieuwingen. Een voorbeeld is de grootste klus at van Nederland (klus at kleiburg, Bijlmermeer). Niet uitgaan van belemmeringen en tekorten, maar grenzen opzoeken. Juist in probleemwijken liggen mogelijkheden.

Enkele conclusies uit de wijkenaanpak

Uit de vele onderzoeken naar beleid voor achterstandswijken, is een aantal conclusies te trekken:

1. Een probleemwijk help je er niet in een paar jaar weer bovenop, dat kan wel twintig jaar duren.
2. Hoe groter de problemen, des te omvangrijker de aanpak die nodig is.

3. Een integrale aanpak heeft enkel zin bij concentratie van problemen, anders volstaat een enkelvoudige (sectorale) aanpak.
4. Fysiek ruimtelijke stedelijke vernieuwing of herstructurering resulteert in fysiek ruimtelijke verbeteringen: betere huizen, meer woongenot, grotere leefbaarheid, meer veiligheid. Individuele sociale stijging kan een bijvangst zijn, maar hiervoor zijn andere maatregelen effectiever.

De conclusies zijn in lijn met het 'brugproject' over wijkontwikkelingen (zie kader). [c]

Acht lessen over buurtontwikkeling en buurtverval

Binnen Kennis voor Krachtige Steden gaan tien projecten over buurten en wijken. Resultaten zijn gebundeld in een themanummer van Nova Terra getiteld 'Kennis voor Krachtige Buurten' en in een brugstudie van Van Kempen, Zwiers, Bolt en Van Ham, getiteld 'Lessen over buurtontwikkeling en buurtverval'. Ze presenteren acht 'algemene waarheden in het tegengaan van buurtverval' met kritische reflectie en aanknopingspunten voor beleid.

1 Maakt de fysieke ruimtelijke inrichting buurten?

De gebouwde omgeving stuurt gedrag maar beperkt. Gedrag wordt meer bepaald door eigen behoeften en voorkeuren. Een goede ruimtelijke inrichting en beheer dragen wel bij aan sociale cohesie en leefbaarheid. Publieke ruimten die verschillende gebruikers en passanten aantrekken, stimuleren ontmoetingen.

2 Moeten bewoners worden gehoord?

Participatie is goed, maar blijft vaak steken in het verhogen van legitimiteit van ingrepen. Valkuilen zijn: beperkte invloed, scheve machtsbalans, slepend proces, kennisachterstand, scheve bewonersafspiegeling, een hoog abstractieniveau en lage prioriteit bij bewoners. Participatie is mooi, maar met beperkingen.

3 Verbeterd leefbaarheid door woningtoewijzing op basis van leefstijl?

Buurtverlast heeft te maken met verschil in leefstijlen. Door mensen met eenzelfde leefstijl bij elkaar te laten wonen, zouden leefbaarheidsproblemen worden voorkomen. Bosch c.s. (2012) laten zien dat er weinig consensus is over wat leefstijl inhoudt. Leefstijltypologieën zijn niet goed te toetsen, leefstijlen veranderen en individuele keuzevrijheid wordt beperkt. Bewoners staan wel positief tegenover leefstijldifferentiatie, vooral door het idee dat de woningcorporatie erbovenop zit.

4 Is mengen goed?

Veel professionals zien inkomensdiversiteit als middel om concentratie van problemen in wijken te verhelpen. Problemen worden verdund, het voorzieningenniveau verbetert en de sociale mobiliteit neemt toe. Verwachtingen moeten echter worden

getemperd. Mergen leidt ook tot con icten en niet tot veel sociale mobiliteit. Sterke probleemconcentraties verminderen, maar onderliggende problemen van bewoners verdwijnen niet. Steeds moet gekeken worden naar de gehele stedelijke woningmarkt. Een goed functionerende woningmarkt heeft verschillende buurten nodig, ook armere.

5 Leidt stedelijke vernieuwing tot sociale mobiliteit?

Stedelijke vernieuwing is succesvol gebleken in het verbeteren van buurten en woningen. Bewoners waarderen hun nieuwe huis, omgeving en leefbaarheid. Ook opleidingsniveau, inkomen en gezondheid zijn beter, maar dat komt vooral door de instroom van nieuwe bewoners. Daarnaast was een secundair doel vaak het verbeteren van de positie van individuele bewoners. Voor het beklimmen van de 'emancipatieladder' zijn andere (sociaaleconomische) maatregelen echter effectiever.

6 Leidt sociale cohesie tot betere buurten?

Sociale cohesie riekt wat naar voorbije tijden en volksbuurten, waarin iedereen ongeveer hetzelfde was en dacht. Is dit nog wel haalbaar in moderne tijden? Toch vinden veel bewoners hun buurt nog steeds belangrijk en zoeken ze gelijkgezinden in hun directe omgeving. Het koesteren van hoge verwachtingen over sociale cohesie blijkt snel tot frustraties te leiden. Beter zou samen met bewoners bekeken moeten worden welke aspecten van het leven in de buurt een hoge prioriteit hebben.

7 Zijn Best Persons de dragers van buurtverbetering?

Best Persons zijn vrijwilligers of professionals die bruggen smeden. Onderzoek (Van den Brink c.s., 2012) laat zien dat ze niet maakbaar zijn: ze zijn er of niet. Succes wordt gekoppeld aan beweegruimte, los van regels. Best Persons kunnen niet in beleid worden vastgelegd. Ondersteun hun sociale functie, maar ken ze geen centrale rol toe in beleid dat gericht is op buurtverbetering.

8 Bewoners moeten het zelf doen!?

Actief burgerschap houdt in dat bewoners verantwoordelijkheid voor hun leefomgeving nemen. Bedenk dat bewonersinitiatieven kunnen leiden tot ongelijkheid en tegenstellingen tussen groepen. Actieve bewoners blijken ouder, autochtoon en hoogopgeleid en organiseren het makkelijkst initiatieven met gelijkgestemden. Is zo'n bewonersinitiatief dan voor de eigen groep of de hele buurt? In sommige buurten ontbreekt de capaciteit om problemen op te lossen, juist waar verbetering het hardst nodig is. Durf te differentiëren: help bewoners zichzelf te helpen, en laat waar het beter gaat de verantwoordelijkheid bij bewoners.

Kwaliteit van particuliere woningvoorraad onder druk

De kwaliteit van woningen aan de onderkant van de particuliere markt staat onder druk, zowel in de koop- als in de particuliere huursector [d]. Naar schatting zijn 50.000 woningen (1% van de particuliere voorraad) in slechte en 500.000 in matige bouwtechnische staat (Lupi 2013, Schreuders en Wassenberg 2013a).

De aard van de problematiek loopt uiteen. In gemeenten op het veen rotten bijvoorbeeld palen weg door wijzigende grondwaterstanden. In modderig gebied verzakken zandplaten, waarop woningen 'op staal' zijn gebouwd. Hele huizenblokken bewegen tegelijk, vertonen scheuren, deuren en ramen klemmen en soms is ondersteuning noodzakelijk. Funderingsherstel vraagt om grote investeringen, waarbij iedereen uit het bouwblok moet meedoen. Experimentele bouwtechnieken uit het verleden veroorzaken onvoorziene constructieve gebreken en ook andere bouwtechnische problemen, zoals betonrot, komen voor. In andere gevallen gaat het om slecht gevelonderhoud, waardoor de woning of woonblok een rotte kies in het gebied vormt. De problematiek is niet nieuw, maar neemt in omvang toe. Daarvoor zijn meerdere oorzaken:

- Anders dan voorheen stijgen woningen veelal niet meer in waarde en betaalt onderhoud zich niet meer 'als vanzelf' terug.
- Door de recessie zijn meer bewoners in financiële problemen geraakt.
- Steeds meer woningen staan 'onder water' en hebben dus een verkoopwaarde die lager is dan de uitstaande hypotheekschuld.
- De woningvoorraad veroudert; in 1973 was 40% van de woningvoorraad ouder dan 25 jaar, intussen is dat bijna 75%.
- Veel VvE's functioneren niet goed, wat noodzakelijk onderhoud belet.
- De leeftijd van woningbezitters neemt toe. Voor veel oudere eigenaren is onderhoud te zwaar.

Particuliere woningverbetering is in beginsel de verantwoordelijkheid van de eigenaar. Toch neemt naarmate de woningkwaliteit verslechtert het belang van andere partijen, zoals gemeente, bank of buurtbewoners toe. Slecht onderhouden woningen hebben hun weerslag op leefbaarheid, veiligheid en waarde van woningen in de buurt en wijk. Er ontstaat een maatschappelijke opgave. Een aantal gemeenten investeert tijd en geld in dit thema. Het KKS-onderzoek van Meijer c.s. (2013) evalueert de mogelijkheden van gemeenten. In plaats van forse subsidies moet nu gedacht worden aan een preventieve aanpak door hulp, advies, de juiste instrumenten en begeleiding van eigenaren, en aan het verstrekken van laagrentende leningen. Verschillende gemeenten proberen momenteel één gemeentelijk loket in te richten waarin de verschillende stedelijke partijen de krachten bundelen en getracht wordt de verschillende opgaven voor de particuliere voorraad beter te combineren. Dan gaat het vooral om beleid voor woningonderhoud, energiebesparing, armoede en het levensloopbestendig maken van woningen.

Twee voorbeelden van particuliere woningverbetering

In het Haagse Laakkwartier heeft Platform31 samen met lokale stakeholders en de gemeente initiatieven gestimuleerd voor particulier onderhoud. Gezamenlijk zijn kansrijke initiatieven benoemd en is ieders mogelijke rol aangegeven. Kansrijk is de koppeling van particuliere woningverbetering aan duurzaamheid. Ook kan veel worden bereikt met het informeren, activeren en ontzorgen van bewoners, eigenaren en VvE's. Concrete middelen en maatregelen om dit te bereiken zijn bijvoorbeeld het aanstellen van een (onafhankelijke) aanjaagcoach en het opzetten van een wijk-informatiewinkel. De energie richt zich op bewoners en eigenaren die enthousiast zijn en iets willen doen aan verbetering van hun woning. Dit kan een olievlekwerking hebben op de andere bewoners. Het Laakkwartier fungeert hiermee als 'proeftuin' voor de rest van de stad. De actieve bewonersgroep Quartier Laak is een drijvende kracht hierachter.

In Dordrecht lopen projecten voor zowel particuliere woningverbetering als voor funderingsherstel (Engel e.a. 2014). Met rijks subsidie en eigen middelen kon de gemeente particuliere eigenaren een funderingsonderzoek aanbieden en een subsidie, laagrentende lening of speciale maatwerklening bieden. Sinds 2011 schrijft de gemeente onwillige eigenaren aan wanneer ten minste 50% van de eigenaren in een bouwblok schade aan de fundering en casco wil herstellen. Bij ruim 70% van de 1.100 woningen die een hersteladvies hebben gekregen was eind 2013 de fundering hersteld. Landelijk speerpunt is het Kenniscentrum Aanpak Funderingsproblemen (KCAF).

Winnaars en verliezers

Krachtige steden bieden een gebouwde omgeving die goed op de behoeften van haar gebruikers aansluit en die zich aan veranderende behoeften weet aan te passen. Niet elke stad of plek kan dat even goed. Niet elke plek is even aantrekkelijk of kan dat zijn. Er zijn gradaties in aantrekkelijkheid. Wat aantrekkelijk is, verschilt per persoon en per doelgroep, maar toch zijn er aantrekkelijker plekken en minder aantrekkelijke plekken. Deze verschillen komen we o.a. tegen in de vele - meer en minder wetenschappelijke - lijsten en indexen die aantrekkelijkheid van steden weergeven. Een van die lijsten biedt de 'Atlas voor Gemeenten', waarin jaarlijks de 50 grootste steden naar aantrekkelijkheid worden geordend op een reeks van kenmerken. Sommige steden staan structureel in de top, anderen bungelen structureel onderaan. Zoals je steden een score kunt geven voor aantrekkelijkheid, kun je dat ook doen voor landsdelen, stedelijke regio's, wijken en buurten. In absolute termen zou je dan kunnen spreken van winnaars en verliezers.

Vergelijking van de verschillende jaren laat ook zien dat sommige steden stijgen en

andere dalen op de lijst, zij het dat er eerder sprake is van stapjes dan van sprongen. Aantrekkelijkheid kan dus (geleidelijk) veranderen en in die zin is winnen en verliezen relatief. Een plek kan zich aanpassen en bijvoorbeeld beter bereikbaar worden, of kwalitatief andere gebouwen of voorzieningen bieden. Maar het kan ook zijn dat door veranderende behoeften of smaakvoorkeuren sommige plekken aantrekkelijker worden, zonder dat ze in wezen veranderen. Tot in de jaren '80 werden bijvoorbeeld vooroorlogse woningen vaak als aftands en versleten beschouwd, iets wat momenteel in Zuid-Europa nog steeds vaak het geval is. De laatste tien jaar zijn woningen in vooroorlogse stijl, 'retrobouw', juist het meest populaire woningtype. Samenvattend presenteren we een overzicht van plekken (stad, buurt, regio, type) die een grotere kans lijken te hebben om aan aantrekkelijkheid te winnen of juist te verliezen.

Winnende plekken	Verliezende plekken
Wijken nabij centrum en (hoofd)station	Naoorlogse wijken tussen centrum en buitenrand
Woningen die zich onderscheiden, met karakter	Gelijksoortige woningen, monotoon
Randstad	Periferie
Binnenring van de Randstad	Buitenkant van de Randstad
Multifunctionele wijken	Monofunctionele wijken
Amicale relaties leiden tot thuisgevoel	Anonimiteit en ontbrekend thuisgevoel
Binnensteden met actieve functiemix	Binnensteden als winkelhart
Locaties aantrekkelijk voor kleine huishoudens	Gezinswijken
Aantrekkelijker dan de buurgemeente(n)	Minder aantrekkelijk dan de buurgemeente(n)
Dorpen met actieve voorzieningen	Dorpen zonder ontmoetingen
Groene woonmilieus in gespannen markt	Afgelegen platteland
Gemakkelijk te transformeren gebouwen en wijken	Monofunctionele gebouwen en wijken

Tabel: Voorbeelden van plekken die winnen en plekken die verliezen

Wie geeft vorm aan de gebouwde stad?

Hans-Hugo Smit, Frank Wassenberg



Sturing aan de stad

Wie geeft vorm aan de stad? De verantwoordelijkheid voor het fysiek vormgeven van de gebouwde stad, was lang het domein van de overheid, al dan niet in combinatie met andere instituties als corporaties en projectontwikkelaars. Zeker na de Tweede Wereldoorlog – toen het wegwerken van een omvangrijk kwantitatief woningtekort centraal stond – ontstond een sturingsarrangement gericht op efficiënt produceren van woningen en stukken stad. Ruimte ordenen en Volkshuisvesting waren ‘grote’ opgaven, vastgelegd in grote (en grootse) plannen en uitgevoerd door grote partijen. Een ministerie van VROM, gemeenten, grote ontwikkelaars en (steeds) grote(re) corporaties.

Mede omdat afzet min of meer gegarandeerd was, stonden wensen en behoeften

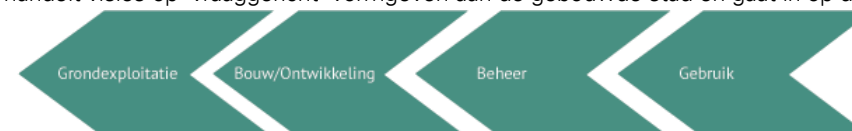
Printversie
Basho Bureau voor nieuw denken en doen

van eindgebruikers/ bewoners niet centraal. Laat staan dat zij veel invloed uitoefenden op dat wat er gebouwd werd of hoe hun woning eruit ging zien. De ‘eindgebruiker’ stond letterlijk aan het eind van de keten (Hutten 2012 [13]).

Dat sturingsarrangement functioneert niet meer. Alle partijen die daarin een rol hadden - waaronder Rijk, gemeente, ontwikkelaar, corporatie, belegger en bank - heroriënteren zich op hun rol en toegevoegde waarde. Wat voor ruimtelijke ordening is nodig en hoe sterk moet die door de overheid worden gestuurd? En als de overheid het niet doet, wie doet het dan? De markt? Het maatschappelijk middenveld? De burger? Deze laatste partijen worden gedreven door andere waarden en belangen dan de markt (winst, bedrijfscontinuïteit) en de overheid (maatschappelijk belang, gelijkheid) en ze opereren op andere wijzen.

Dat vraagt aanpassing van de partijen die traditioneel aan het roer zaten, zowel aan markt- als aan overheidszijde. Corporaties en ontwikkelaars moeten hun praktijk aanpassen en meer luisteren naar de behoeften van consumenten en/of burgers en hen meer in hun processen betrekken. Maar ook het ‘businessmodel’ van de gemeenten moet tegen het licht gehouden worden.

Over de veranderende positie van ‘traditionele’ actoren en de opkomst van ‘nieuwe’ partijen –waaronder zeker ook de burger- en veranderende rolverdelingen gaat dit hoofdstuk. ‘Naar een ander sturingsarrangement’ gaat in op de onderliggende oorzaken voor verschuivingen in sturingsarrangement. ‘Vraaggericht ontwikkelen’ behandelt visies op ‘vraaggericht’ vormgeven aan de gebouwde stad en gaat in op de



Partij	Grondeigenaar	Projectontwikkelaar	Belegger	Gebruiker
Focus	Grondopbrengsten	Kosten	Waarde	Huisvestingslast

vraag of inspraak en zeggenschap daarvoor noodzakelijk zijn. ‘Andere partijen aan het roer’ bevat voorbeelden van andere partijen en rolverdelingen bij particulier opknappen van woningen en van particuliere verhuur. ‘Een andere overheid’ behandelt de vraag wat de rol van de overheid in dit nieuwe sturingsarrangement is of moet zijn en hoe ze daaraan vorm kan geven.

Naar een ander sturingsarrangement

Het traditionele sturingsarrangement is veranderd en verandert verder. Daarvoor zijn drie oorzaken aan te wijzen.

In de eerste plaats de sterkere positie van eindgebruikers. Er is simpelweg minder vraag naar (nieuw) vastgoed. Waar het vroeger vaak 'build it and they will come' was, groeit het besef dat het eigenlijk andersom is: omdat een 'eindgebruiker' iets wil en bereid is daarvoor te betalen kan een ontwikkelproces in gang wordt gezet (Rompelberg & Hesp 2008 [14]). Het traditionele ontwikkelproces wordt als het ware omgedraaid tot een waardecreatieketen (zie figuur 1). Niet de productie is het vertrekpunt, maar de behoefte van mensen. Deze verandering wordt aangeduid als verschuiving van aanbod- naar vraagsturing, een verschuiving van 'wat willen wij' naar 'wat willen zij' (Nicis 2012 [10]). Uitgaan van wat 'zij' willen leidt vrijwel automatisch tot een minder topdown sturingsstelsel.

Figuur 1: Waardecreatieketen (Bron: Rompelberg & Hesp, 2008)

In de tweede plaats is de toekomst minder gekend. Behoeften lijken sneller dan ooit te veranderen. Dat vraagt om een meer organische manier van vormgeven aan de stad. Niet grote blauwdrukplannen ineens, maar kleinere, meer behap- en aanpasbare stappen. Organische ontwikkeling ziet Urhahn (2012 [15]) als 'een optelsom van relatief kleinschalige (her)ontwikkelingen, met een open-einde-proces zonder blauwdruk, waarbij ontwikkeling en beheer door elkaar lopen, met een dominante rol voor eindgebruikers en een faciliterende rol voor de overheid'. Dit moet burgers meer betrekken maken bij de stad, meer diversiteit in het stedelijk weefsel opleveren en het systeem minder kwetsbaar maken voor onvoorziene veranderingen. Rydin (2014) [5] pleit voor een community based planning die uitgaat van de kracht van gemeenschappen en die – anders dan de growth dependent planning die we gewend zijn - minder afhankelijk is van economische groei. De aanpak levert middelen op voor het verbeteren van achterstandswijken en beschermen van kwetsbare groepen en maakt bijvoorbeeld ook gemeenschappelijk bezit mogelijk. Deze manier van plannen is dus niet meer van bovenaf gestuurd en draait veelal om waarden die zich niet (direct) laten uitdrukken in economische waarden en om andere vormen van kapitaal dan vreemd vermogen.

Ten derde heeft de verschuiving van aanbod- naar vraagsturing en van blauwdruk naar organisch een bestuurskundige parallel in de verschuiving van government naar governance. Om aan te sluiten bij de veranderende vraag in de maatschappij, maar ook uit financiële overwegingen, doet de overheid op veel domeinen een stap terug ten gunste van de markt, maatschappelijk middenveld en de burger. Begrippen die daarbij worden gebruikt zijn bijvoorbeeld participatiesamenleving, doe-democratie en zelfredzaamheid. Deze verschuiving is zichtbaar bij het vormgeven aan de gebouwde stad. De overheid doet een stap terug en laat nieuwbouw en beheer van de stad over aan markt, middenveld en burger. Discussie ontstaat logischerwijs over wat de overheid nog bepaalt (kaders) en doet (rol) en wat andere partijen doen. En – omdat de opgave verschilt per gebied - ook over de (ruimtelijke) verschillen die ontstaan.

Vraaggericht ontwikkelen

De stelling dat het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling en de producten die daar de uitkomst van zijn, vraaggerichter vorm moeten krijgen wordt breed onderstreept. Gebouwen en gebieden die niet voldoen aan de wensen van gebruikers vinden geen afzet (bij nieuwbouw), of dalen in waarde en marktpositie (bestaande bouw).

Maar wát vraaggericht precies is, is niet duidelijk. Er zijn verschillende definities en benaderingen, waarbij 'vraag' ook wordt vervangen door markt of klant en 'gericht' ook door gestuurd of gedreven. Smit (2011) [16] onderscheidt twee benaderingen van vraaggericht die gangbaar zijn. De eerste hangt samen met het betrekken van eindgebruikers door ze zeggenschap te geven en te laten participeren in de totstandkoming. De tweede benadering stelt dat aanbieders (ontwikkelaars, corporaties, gemeenten) zich meer richten op de vraagzijde en op het zo goed mogelijk laten aansluiten van de gebouwde stad op de vraag. Beide benaderingen worden hieronder besproken.

Zeggenschap en participatie

In de eerste benadering wordt er – al dan niet impliciet - van uitgegaan dat vraaggericht samenhangt met participatie en zeggenschap van eindgebruikers. Die zeggenschap neemt toe naarmate ze eerder en intensiever in het ontwikkelproces worden betrokken. In het woondomein is het ene uiterste in deze optiek de traditionele ontwikkelpraktijk (waarbij de bewoner hooguit de badkamertegels mag kiezen) en het andere het particulier opdrachtgeverschap (waarbij eindgebruikers optreden als ontwikkelaar).

Inspraak en participatie zijn niet nieuw, maar ook niet vanzelfsprekend. Formele participatie bestaat sinds de stadsvernieuwing uit de jaren '70, met het 'bouwen voor de buurt'. Ging inspraak vooral over de buurt, rond de eeuwwisseling kwam er meer ruimte voor inspraak in de eigen woning. De Nota Wonen (2000) stelde de burger centraal. Doelstelling was het bieden van keuzevrijheid door burgers zeggenschap te geven en hem eerder en intensiever te betrekken bij planprocessen. Als geëigende vorm werd (collectief) particulier opdrachtgeverschap gezien. Hiervan was sprake als 'een burger (of groep burgers zonder winstoogmerk) de volledige juridische zeggenschap heeft over en verantwoordelijkheid voor het gebruik van de grond, het ontwerp en de bouw van de woning' (VROM 2000 [17]).

Minder vergaande vormen konden als alternatief gelden, zolang het nadrukkelijk om méér zou gaan dan enkel inspraak over indeling en afwerking van de woning. In totaal zou één derde van de nieuwbouwwoningen middels PO of CPO gerealiseerd moeten worden (VROM 2000 [17]). Feitelijk komt 12% van de jaarlijkse woningproductie op deze vraaggerichte wijze tot stand (Beenders 2011 [18]).

Wie wil participeren?

Een reden voor het achterblijven van (C)PO kan zijn dat mensen geen inspraak en betrokkenheid wensen, maar gewoon een woning en woonomgeving die goed bij hun wensen aansluiten (Freeling 2014 [19]). Het lijkt raadzaam onderscheid te maken tussen verschillende groepen, die een andere mate van klantbetrokkenheid wensen. Bouwfonds (2012) [20] onderscheidt vijf niveaus van klantbetrokkenheid en Freeling (2014) [19] benoemt doelgroepen voor inspraak, afhankelijk van leeftijd en inkomen. Hij concludeert dat de groep tussen 46 en 55 jaar het meest hecht aan een eigen invulling van de woning en dat de animo slinkt, wanneer het dragen van financiële risico's erbij hoort (Freeling 2014 [19]). Gebiedsontwikkeling duurt vaak lang. De animo van (potentiële) eindgebruikers om te participeren in zulke processen is gering, zeker als al in een vroeg stadium ook (grote) financiële deelname gevraagd wordt (Beenders 2011 [18]). In vaak aangehaalde succesvolle CPO projecten –zoals Roombeek in Enschede en het Homeruskwartier in Almere– is sprake van (al dan niet verkapte) overheidssubsidie en/of de betrokkenheid van een professionele partij, die grond, geld en gebruikers bijeen heeft gebracht en dus in feite als projectontwikkelaar is opgetreden (Freeling 2014 [19]).

Toch is er een groep mensen die zijn eigen huis of woonomgeving actief wil vormgeven, inclusief inspanning en risico's die daarbij horen. Op veel plekken dienen particulieren, woongroepverbanden en mensen met een zelfde culturele achtergrond zich aan met initiatieven voor woonprojecten in de stad, die voorzien in een kleine specialistische behoefte. Soms weten ze zelf hun weg in de wereld van RO en projectontwikkeling te vinden (er zitten opvallend vaak mensen in een CPO die op enige manier zelf werkzaam zijn in het veld), maar vaak kunnen ze hier hulp bij gebruiken. Omgekeerd is het voor gemeenten moeilijk initiatiefnemers van kleinschalige initiatieven vroegtijdig te kennen en ze vervolgens adequaat te bedienen. Er ontstaan verschillende initiatieven om zoekers en aanbieders van kavels of panden die zich lenen voor PO en CPO bij elkaar te brengen. Soms op gemeentelijk niveau en dan ook vaak door een gemeente geïnitieerd (zoals in Amsterdam), maar er zijn ook landelijke initiatieven, zoals Wikaza.

Optimaal aansluiten op de vraag

In een tweede benadering van vraaggerichtheid, draait het om het afstemmen van gebouwen en gebieden op de vraag. Dat kan soms door zeggenschap en participatie, maar dat is geen noodzakelijke voorwaarde. Net als participatietrajecten kunnen falen in het realiseren van vraaggerichte eindproducten, kunnen centraal aangestuurde processen wel vraaggerichte stedelijke gebouwen en gebieden opleveren. Door goed marktonderzoek zijn wensen van doelgroepen in beeld te brengen. Door daar vervolgens in het ontwerp- en ontwikkelproces op te sturen kunnen vraaggerichte projecten worden vormgegeven. In veel projectmatige ontwikkelingen is het tegenwoordig gebruikelijk vroegtijdig 'de consument' bij het ontwerp te betrekken, niet als zekere eindgebruiker maar als representant daarvan. Gezocht wordt naar

manieren om de individuele klantvraag op te schalen en zo projectmatige ontwikkeling mogelijk te maken (Peek 2014[21]).

Suboptimaal aansluiten?

De stad bouwen kent beperkingen als het gaat om optimaal kunnen voldoen aan de wens van de consument. In de eerste plaats omdat een groot deel van de stad er al staat. Stedelijke gebiedsontwikkeling vindt niet plaats als tabula rasa, maar binnen een bestaande context. Veel randvoorwaarden liggen daarmee al min of meer vast. Denk aan infrastructuur, voorzieningen, rooilijnen en bouwhoogtes etc. Bovendien kent een stad verschillende gebruikers, onder wie bewoners, bezoekers, bedrijven en beleggers. Hun wensen en behoeften komen niet per definitie overeen en sluiten elkaar soms zelfs uit. Juist daar waar individueel belang en maatschappelijk (of lange termijn) belang mogelijk niet stroken, of esthetische kwesties aan de orde zijn komen – feitelijke of wenselijke – grenzen aan het kunnen voldoen aan individuele wensen in beeld. Van de overheid mag een afweging verwacht worden die zeker niet per definitie samenvalt met die van 'de consument'.

Naast deze min of meer objectieve beperkingen die te maken hebben met het niet kunnen voldoen aan de wensen van de consument, zijn er ook meer subjectieve overwegingen, die samenhangen met het willen voldoen aan consumentenwensen. Volgens sommigen zijn consumenten bijvoorbeeld slechts beperkt in staat hun wensen kenbaar te maken. Veel architecten geven aan consumenten te willen verleiden met tot dan toe ongekende oplossingen en die vind je niet door je enkel te richten op wat mensen vragen. Marketingdeskundigen Slater & Narver (1998) [22] stellen dat consumenten moeilijk latent behoeften kunnen uiten. Zij maken onderscheid tussen een customer-led en een market-oriented strategie. De eerste strategie stelt het bevredigen van door de klant geuite wensen voorop en is meestal reactief en korte termijn. De tweede strategie kijkt ook naar latente behoeften en is meer proactief en langere termijn. Je hoeft niet alleen dingen te ontwikkelen die gevraagd worden. De T-Ford en de i-Pad zouden nooit zijn ontwikkeld als enkel naar de manifeste vraag was geluisterd. Toch was de ontwikkeling van beide zeer vraaggericht (Smit 2012 [23]).

Voor sommigen lijkt 'doen wat de consument' wil op voorhand verwerpelijk. Bijvoorbeeld omdat het woord 'consument' neigt naar consumentisme, vluchtigheid en de grijze massa. Veel consumenten blijken retro-architectuur aantrekkelijk te vinden. Dat wordt door veel ontwerpers laatdunkend afgedaan als conservatief, Anton Pieck-architectuur of zelfs populistisch en PVV-architectuur (Teunissen 2011 [24]).

Andere partijen aan het roer

Lange tijd werd stedelijke vernieuwing van bovenaf en grootschalig bedacht, gestart, georganiseerd en betaald door vooral rijk, gemeente, corporaties en grote ontwikkelaars. Die hebben alle echter pas op de plaats gemaakt. Andere partijen staan nu aan het roer, of mede aan het roer. We behandelen een paar voorbeelden.

Kluspanden: handen uit de mouwen!

In buurten met veel slechte huizen is sloop en nieuwbouw kostbaar en leidt nietsdoen tot achteruitgang. Waarom dan mensen niet zelf hun woning laten opknappen? Dat kan naar eigen inzicht en behoeften en de wijk fleurt op. Bovendien trekken kluspanden een interessante doelgroep aan: geëngageerde stedelingen met weinig geld, maar veel inzet en energie. Kopers betalen een laag bedrag en knappen in ruil daarvoor hun pand op. Het eerste klusproject was in 2004 het Wallisblok in Spangen, Rotterdam.

Er zijn twee soorten kluspanden. Bij het eerste type biedt de eigenaar (gemeente, corporatie) een blok aan en laat de nieuwe bewoners het zelf bepalen. Dat is goedkoop en biedt bewoners vrijheid, maar kost veel tijd en kan financieringsproblemen bij de bank opleveren. Bij het andere type regelt de eigenaar zaken als casco, fundering en dak; voor de eigenaars blijft het binnenwerk als klusproject over. Dit ligt bijvoorbeeld ten grondslag aan 'Een Blok Stad' van Era Contour en het project Mathenesserdijk in Delfshaven (gemeente Rotterdam en Urbanerдам). Inmiddels verschijnen ook kluswoningen in steden als Den Haag, Utrecht, Den Bosch en Arnhem (zie Schreuders e.a., 2013b)).

Na toepassing in de koopsector, wordt er door enkele corporaties geëxperimenteerd met klushuur, wat huurkorting oplevert. Een verkenning in Rotterdam Zuid (SEV 2012) toont aan dat het zowel sociaal als economisch waarde toevoegt; dat het geen extra geld kost en bijdraagt aan tevredenheid en onderlinge contacten van bewoners in de buurt (Engbersen en Visser, 2014).

De grootste klusflat van Nederland

De klus at Kleiburg in de Amsterdamse Bijlmermeer was in 2011 de enige van de oorspronkelijk 31 grote honingraat ats die nog niet was verbeterd of gesloopt en met 500 woningen meteen ook een van de grootste. Corporatie Rochdale had geen geld meer en voor een symbolisch bedrag kreeg het Consortium De Flat (Kondor-Wessels Vastgoed, HendriksCPO, Hollands Licht en Vireo Vastgoed) één jaar de tijd om het eerste blok van honderd woningen te verkopen aan klussers. Binnen enkele maanden, en met de nodige publiciteit, werd dit gehaald. Inmiddels zijn bijna alle woningen verkocht. De gevels en de collectieve delen zoals de trappenhuizen worden door het Consortium opgeknapt, terwijl de atwoningen zelf, uitgeleefd en al, worden aangeboden vanaf € 65.000, ongeveer de helft van vergelijkbaar stedelijk

aanbod. Kopers zien kansen, loven de (nog immer) groenrijke omgeving, houden van klussen en hebben vertrouwen in het perspectief van de wijk.

Samenvoeg- en verbetercoaches als ondersteuning

Kluspanden zijn voor nieuwe kopers of eventueel huurders. Daarnaast zijn woningen van particulieren voor verbetering vatbaar. Kun je hen ook aansporen tot investeren? De gemeente Rotterdam stimuleert inwoners om hun woningen te verbeteren en desgewenst samen te voegen. Dit voorkomt dat inwoners die een betere of grotere woning zoeken, de stad verlaten. Rotterdam biedt eigenaren begeleiding aan door samenvoeg- of verbetercoaches. De gemeente probeert zonder dwang en in goed overleg de eigenaar zelf het onderhoud te laten oppakken. Deze andere rol van de gemeente resulteert erin dat eigenaren meer open staan voor advies en actiever meedenken over de eigen mogelijkheden. Zo beklijft het belang van onderhoud en beheer beter (Andriessse en Wesemann 2013).

Aandacht voor particuliere investeerders

In Nederland behoort slechts 9 procent van de woningen tot de particuliere huursector. Andere termen zijn private of commerciële huursector. Dat is veel minder dan in landen als Frankrijk en België (ca 25%) en Duitsland (50%). Bovendien is het marktsegment de afgelopen decennia fors gekrompen.

Tot voor kort ging de aandacht uit naar de twee smaken, koop en sociale huur, maar het tij lijkt te keren. Beide sectoren zijn moeilijker toegankelijk geworden met strenge financieringsregels, weinig doorstroming en lange wachtlijsten. Tussen huur- en koopmarkt ontstaat een gat, dat de particuliere huursector kan opvullen. Daarnaast wordt de maatschappij flexibeler, zowel op de arbeidsmarkt, in opleidingen, in huishoudensvormen als in koopgedrag. Het aanbod van private verhuurders biedt meer flexibiliteit, tijdelijke woonruimte en snellere beschikbaarheid. Platform31 werkt aan een project Flexibilisering huurwoningmarkt, dat begin 2015 gereed is.

Gemeenten zoeken investeerders

Platform31 organiseerde in 2014 een Community of Practice, waarin elf gemeenten gezamenlijk belemmeringen verkennen (en wegnemen) voor meer investeringen in de particuliere huurmarkt (Jonker- Verkaart en Wassenberg, 2015). Dit bouwt voort op onderzoek van Van Deursen (2013).

Aanbieders van huurwoningen in het vrije segment willen wel inspringen op de latente vraag, maar ervaren belemmeringen. Die spelen deels nationaal (huurprijsbepaling, hef ngen, nancieringsmogelijkheden, imago), deels lokaal (regelgeving, grondprijzen, boekwaardes, vergunningen). Daarboven speelt onbekendheid tussen gemeenten en commerciële verhuurders, die elkaar echter wel nodig hebben bij stedelijke (her-)ontwikkeling. Dat geldt voor grote beleggers, maar ook voor de kleine verhuurder 'met enkele pandjes'.

De ervaringen tot nu toe duiden vooral op een gerichtheid richting grote beleggers, zowel uit Nederland als het buitenland. Die zouden 'enkele miljarden op de plank hebben liggen'. Het nadeel, voor veel gemeenten, is dat hun blik tamelijk beperkt is tot kansrijke posities in de Randstad en enkele steden daarbuiten. En in nieuwbouw, wel te verstaan. Voor andere gemeenten zijn de kleinere particuliere verhuurders – die bezitten twee derde van de commercieel verhuurde woningen – veel aantrekkelijker. Die zijn bovendien veel vaker lokaal georiënteerd. Juist in kleinere gemeenten staan lokale investeerders aan het roer.

Bewoners werken professioneel samen in Leeuwarden

Het Wijkbedrijf Bilgaard in Leeuwarden werkt samen met 300 bewoners aan verbetering van hun woningen, energiereductie en leefbaarheid. Naast het uitvoeren van groot onderhoud initieert het Wijkbedrijf leefbaarheidprojecten die, gecoördineerd door de Wijkvereniging, door de bewoners worden uitgevoerd. Voorbeelden zijn cameratoezicht, betere toegangsdeuren en afspraken over het schoonhouden van collectieve ruimtes in de hoogbouw, preventiecursussen om de oudere bewoners gezonder te laten leven en een gezamenlijke pluktuin en boomgaard bij de grondgebonden woningen. Alternatieve energie- en warmteopwekking met zonnepanelen en houtpelletkachels, levert inkomsten op voor investeringen in de wijk. In het Wijkbedrijf Bilgaard werken vier partijen samen met de bewoners en de Wijkvereniging: KUUB, KAW, Bouwgroep Dijkstra Draisma en Ekwadraat (zie www.kuub.info).

Een actieve rol voor de provincie?

De rol van de provincie bij gebieds(her)ontwikkeling is doorgaans bescheiden, maar dat hoeft niet. Gelderland profileert zich als erkende gebiedsregisseur en publieke ontwikkelaar. Stimuleren, voorbeelden en kennis delen en aanjagen zijn trefwoorden. De provincie organiseert jaarlijks het congres de Gelderse Gebiedsontwikkeling, dat in 2014 600 regionale en lokale betrokkenen enthousiasmeerde (zie <http://samenwerkenaan.gelderland.nl/homepage/informatie>). Ook de provincie Brabant is actief als regionale gebiedsontwikkelaar en aanjager van uitnodigingsplanologie. Waterpoort is een mooi voorbeeld (<http://www.waterpoortwerkt.nl>) evenals de Kempen (<http://www.nederlandbovenwater.nl>). Juist in de combinatie van overheidslagen (governance), genereert de overheid meerwaarde voor burgers en bedrijven.

Ook Overijssel tinnert aan de weg van uitnodigingsplanologie, bijvoorbeeld met de aanpak van het IJssel-Vecht programma (<http://www.overijssel.nl/thema's/water/waterprojecten/ijsselvechtdelta/ijssel-vechtdelta>). De samenwerking tussen provincies en gemeenten komt steeds vaker voor, bijvoorbeeld bij de watercampus Leeuwarden.

In Zuid-Holland stimuleert de provincie verstedelijking. De constatering is dat de verstedelijkingsopgave achterblijft bij de behoefte. Op vijf thema's organiseert de

provincie daarom thematafels, waarin verschillende partijen samenwerken om tot haalbare oplossingen en initiatieven te komen (zie: <http://www.zuidvleugel.nl/content/mirt-onderzoek-stimuleren-stedelijk-wonen>). De gezamenlijke regionale aanpak kan wel eens een hoeksteen worden van de nieuwe gebiedsontwikkeling.

Een andere overheid

Of het nu gaat om organisch ontwikkelen, vraaggericht ontwikkelen of burgerparticipatie: de nieuwe manier van steden maken vraagt een andere houding van betrokken partijen en de overheid. De overheid is als actor voor het vormgeven aan de stad niet uit beeld, maar heeft een andere rol in het krachtenveld. Natuurlijk houdt zij als enige wetgevende bevoegdheid, maar daarnaast wordt haar rol meer faciliterend en uitnodigend dan uitvoerend en bepalend.

Andere attitude van ambtenaren

In het hoofdstuk 'De gebouwde stad: flexibele schil of in beton gegoten?' is invulling gegeven aan een meer faciliterende overheid. Naast flexibeler regels en plannen is vooral een flexibeler attitude van gemeentelijke (beleids)medewerkers, projectleiders en of bestuurders belangrijk. Het is niet de letter van de regel die in de weg staat, maar de praktische weerslag in afspraken en protocollen. Het zijn gewoonten en werkwijzen die vragen om aanpassing (Urhahn 2012 [15]). Het nieuwe sturingsarrangement vraagt van de overheid een meer proactieve houding en goed procesmanagement. Bovendien vraagt het om een type ambtenaar dat in staat is om een aantrekkelijke uitnodiging te herkennen en te ondersteunen (Kei/Nicis 2012 [10]). Mensen die uitgaan van 'Ja, mits' in plaats van 'Nee, tenzij'. Heb je voor de 'Ja mits' houding, andere ambtenaren nodig dan voor de 'Nee tenzij' modus? In ieder geval een andere attitude.

Belangrijk zijn de rollen van strategen, onderzoekers en programmamanagers. VSO, Den Haag en Platform31 organiseerden een studiedag over dit thema. Strategen denken over het beleid in de toekomst; ze denken in doelen en processen en in de rol die gemeente, bewoners, corporaties, marktpartijen, zorgaanbieders en anderen zouden kunnen vervullen. Ze gebruiken de kennis en informatie die onderzoekers hen aanleveren. Onderzoekers voeden het beleid met kennis. Ze nemen graag enige afstand om te analyseren en te reflecteren. Programmamanagers denken daarentegen in het nu, voeren beleid uit, liefst met de voeten in de spreekwoordelijke klei en maken concrete afspraken met stedelijke professionals.

De verschuiving naar een 'ja mits' cultuur verlangt van alle ambtelijke spelers een andere opstelling. Het 'weten' van de onderzoekers, het 'denken' van de strategen en het 'doen' van de programmamanagers moeten samenkomen. Rollen verande-

ren, ook binnen gemeentelijke organisaties. Waarin onderzoekers niet meer achteraf een (dik) rapport aanleveren over hoe het dan wel had gemoeten. Waarin strategen mooie toekomstbeelden schetsen, die echter niet landen bij de bevolking van nu. En waarin programmamanagers hun werk in de klei beter kunnen onderbouwen. Onderzoekers, strategen en programmamanagers hebben baat bij samenwerking. Soms mogen ze op elkaars stoel gaan zitten, zodat minder rapporten in de la verdwijnen, visies niet in het luchtledige blijven hangen en de uitvoerders niet tegen problemen aanlopen, die allang bekend zijn.

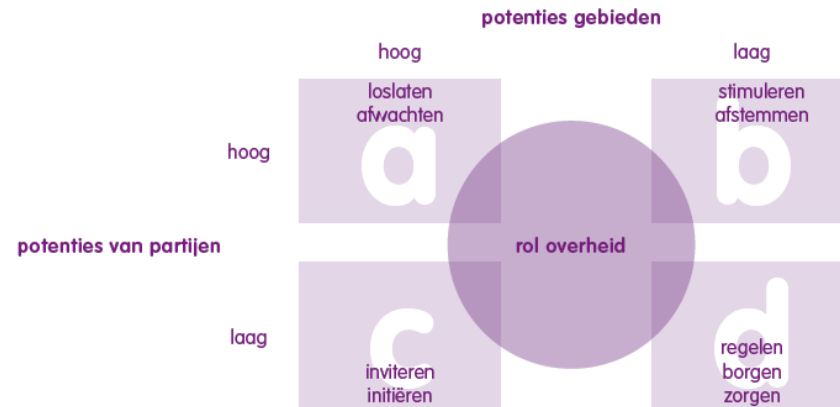
Kunnen differentiëren

Het hoofdstuk 'De ene plek is de andere niet: de collage stad als kracht' ging in op differentiatie tussen plekken en het groeiende onderscheid tussen winnaars en verliezers. Ingrijpen in de gebouwde stad, en het streven om krachtige steden te bewerkstelligen vraagt om maatwerk. De ene plek is de andere niet en het ene proces is de andere niet. Een grotere rol is weggelegd voor burgerinitiatieven van onderop. Processen vinden niet overal op dezelfde manier plaats. Meer maatschappelijk initiatief leidt automatisch ook tot meer verschillen (RLi, 2014 [9]).

Dat maakt dat per locatie of opgave een andere rol van de overheid gevraagd wordt. Op sommige plekken kunnen overheden meer faciliterend zijn, loslaten en achterover leunen. In andere gebieden zal zonder een veel sturender rol van de overheid niets van de grond komen. Dat heeft te maken met potenties van plekken en met potenties van actoren, zoals die in dit hoofdstuk zijn beschreven. Schematisch zijn de verschillende opties weergegeven in de onderstaande figuur.

Waar voldoende potenties zijn in zowel het gebied als bij de aanwezige partijen (kwadrant a) volstaat afwachten en misschien faciliteren. Waar potenties van partijen en gebieden laag zijn (d), is juist een actieve rol nodig. Kansrijke initiatiefnemers in kansarme gebieden (b) hebben baat bij stimulansen en bijvoorbeeld afstemming om initiatieven mogelijk te maken. Waar in gebieden met veel potenties zich toch weinig initiatiefnemers melden kan een overheid het initiatief nemen en/of andere partijen 'uitnodigen' of verleiden (c).

Figuur 2: De rol van de overheid verschilt per locatie (Bron: Kei/Nicis 2012[10])



De gebouwde stad, Slotbeschouwing

Hans-Hugo Smit, Frank Wassenberg



Krachtige steden zijn óók goed gebouwde steden

De ruimtelijke ordening, stedenbouw en volkshuisvesting zijn in transitie. In recente tijden van economische groei en schaarste aan ruimte en gebouwen, was er een top down, door ambitieuze Rijksnota's en landelijke wetgeving aangestuurde geoliede aanbodmachine, die stad en land ruimtelijk ordende en inrichtte. Spel (bouwen), spelers (rijk, gemeente en ontwikkelaars) en spelregels lagen vast. Tegenwoordig is het beeld anders. De aanbodmarkten functioneren niet meer. Er ontstaan normale markten waar vragende partijen het primaat krijgen. Niet wat te doen en wie krijgt de winst, maar wie kan er nog investeren is de dominante vraag. Spel, spelers en spelregels gaan veranderen.

De rijksoverheid is minder dominant. Het spel van wonen en ruimtelijke ontwikkeling gaat vooral over software of 'org-ware'. De 'hardware' ingrepen zijn kleinschaliger en meer incrementeel. Daarbij is meer aandacht voor 'sociaal', zowel in dat wat gemaakt wordt (vraaggericht) als wie en hoe (in samengestelde ketens van initiatiefnemers, faciliterende partijen, uitvoerende partijen en regisserende partijen). De gebouwde stad is nooit af. Nieuwe behoeften stellen nieuwe eisen aan de gebouwde stad. Of het nu gaat om wonen, werken, winkelen, mobiliteit of vermaak; vastgoed en gebiedsontwikkeling zijn middelen tot een doel, namelijk het voorzien in de ruimtelijke behoeften van mensen.

Verschuivende veranderingen leiden tot een hernieuwde en groeiende belangstelling voor de stad. Bewoners, bezoekers, bedrijven en bollebozen kiezen (weer) vaker voor de stad. Het willen aantrekken van deze groepen leidt tot meer concurrentie tussen steden, landelijk en internationaal. Die belangstelling voor de stad heeft gevolgen voor omvang en kwaliteit van de gebouwde voorraad. De kwaliteit van de gebouwde stad draagt bij aan de aantrekkelijkheid van de stad. In de wereld van 'flows' zijn 'places' zeker nog relevant.

Krachtige steden zijn ook gebouwde steden. Althans; goed gebouwde steden. Het vormgeven aan de gebouwde stad is daarmee misschien wel belangrijker dan ooit.

Goed gebouwde steden bieden:

- ruimtes die zo optimaal mogelijk zijn afgestemd op wensen van eindgebruikers, consumenten, afnemers van die ruimte;
- uiteenlopende woningen, kantoren en winkels en woon- werk en winkelmilieus zodat verschillende doelgroepen er goed bediend worden;
- een veelzijdige en hoogwaardige functiemix, waardoor mensen er in hun veelzijdige behoeften kunnen voorzien;
- soepele aanpassing aan veranderende maatschappelijke omstandigheden, wensen en behoeften;
- knooppunt van mensen en informatie en verbinden 'space of places' met de 'space of flows';
- dragen bij aan een volhoudbare samenleving.

Hoe geef je de gebouwde stad zo vorm dat ze bijdraagt aan een krachtige stad? Wij signaleren drie uitdagingen: het noodzakelijke adaptief vermogen van de stad, het omgaan met groeiende verschillen tussen plekken en het veranderende sturingsarrangement waarbinnen de gebouwde stad vorm krijgt. Het gaat om het omgaan met verandering, het omgaan met verschillen en het omgaan met elkaar.

Omgaan met verandering

De maatschappij wordt dynamischer. De gebouwde stad verandert niet zo snel. Een groot deel van de gebouwde stad staat er al. Dat vraagt om adaptief vermogen. Voor adaptiviteit is flexibiliteit nodig. Op korte termijn zodat de gebouwde stad kan meebewegen met de markt en zich daarop aandienende kansen. Op langere termijn zodat de gebouwde stad zich aanpast aan nog onbekende behoeften.

Het aanpassen van bestaande gebouwen en gebieden aan wijzigende wensen en behoeften heeft deels betrekking op bouwtechnische aspecten, maar heeft ook een juridische component. Soms kan iets wel worden aangepast, maar staan wetten (zoals huurwetgeving of (ver)bouwvoorschriften) of instituties (zoals PPS-constructies) in de weg.

Vaak lijkt het adaptief vermogen van betrokken professionals beperkt. Niet iedereen kan, of wil zich aanpassen. Soms is er weerstand tegen aanpassing of tegen een meer flexibele houding. Gedeeltelijk is dat zeker terecht: dat de gebouwde stad zich moet kunnen aanpassen, wil niet zeggen dat alles moet kunnen of dat met elke wind moet worden meebewogen. Meer flexibiliteit an sich is geen doel. Steeds moet bedacht worden wat we wel willen vastleggen en wat we vrij willen laten. Ook moet voorkomen worden dat flexibiliteit leidt tot willekeur en toevalligheid.

Een krachtige stad kan omgaan met verandering. Dat vraagt naast voldoende flexibiliteit ook om duidelijke kaders en visie. Om de bekende stip aan de horizon. Was voorheen de dominante houding nee, tenzij, inmiddels bewegen we meer richting een houding van 'ja, mits'. Dat 'mits' omvat een veel beperktere lijst van voorwaarden en definieert de contramal, waarbinnen fysiekrumtelijke verandering van de stad kan plaatsvinden. Maar wat er dan wél gebeurt en hoe en door wie blijft veel opener en onzekerder dan voorheen.

Omgaan met verschillen

De ene plek is de andere niet. Dat is vandaag niet anders dan vroeger. De verschillen tussen en binnen steden en landen zullen naar verwachting verder toenemen. Ook de manier waarop we tegen deze verschillen aankijken en hoe we ermee omgaan, lijkt anders dan voorheen. Lang is gestreefd naar gemiddelden, nivellering en gelijke kansen en resultaten. Die gedachte speelde zeker mee in de wijkenaanpak. De bijdragen in dit boekdeel plaatsen hier vraagtekens en kanttekeningen bij. Heeft sturen überhaupt zin? En waarop moet je sturen en hoe kun je het effect meten? Hebben fysieke ingrepen wel de beoogde sociale effecten?

De doelen van beleid schuiven mee. Zet je in op gelijkheid, het voorkómen van

verschillen en het vermijden van verder verzwakken van zwakke gebieden? Tegenwoordig – in tijden van global competition tussen steden- lijkt vaker juist voor het omgekeerde gekozen: versterken wat al sterk is. Verscheidenheid zien als kans. De inzet op kansrijke plekken als HOV-knooppunten of binnensteden past binnen deze benadering. Evenals gebiedsbranding, waarin verschillen tussen plekken juist worden benadrukt.

De vraag dient zich dan aan welke verschillen je maatschappelijk wilt accepteren en wat je aan de onderkant tenminste wilt borgen. Meer ruimte bieden aan bepaalde (groepen) burgers kan betekenen dat impliciet de ruimte voor anderen wordt beperkt. Als de aandacht (meer) gaat naar kansen en kansrijken, en de professionals zich minder richten op bescherming en verheffing van de zwakkeren, is er dan straks geen plek meer voor hen in de stad? Als verschillen in de maatschappij toenemen en sommige steden en sommige buurten gewildere plekken worden dan andere, en tegelijkertijd de overheid meer ruimte biedt aan kansrijke initiatiefnemers en zich minder inspannt om verschillen te verzachten, ontstaat er dan geen harde strijd om de ruimte? Zullen de zwakkeren het dan niet afleggen en gaat het recht van de sterkste dan gelden? Of kunnen ook zwakkere plekken en doelgroepen baat hebben bij het versterken van sterkere plekken? En hoe dan?

Zijn plekken en gebouwen toegankelijk voor iedereen of worden – bewust of onbewust - mensen buitengesloten? Gated communities of beveiligde winkelcentra zijn prettig voor mensen die naar binnen mogen. Maar diegenen die buitengesloten worden ervaren dat als minder aangenaam. Uitvergroet leidt dat tot gescheiden ruimtes voor de 'haves' en de 'have-nots'. Dat kan op termijn leiden tot spanningen in de maatschappij en ontwrichting of ontkrachting van de stad. Een krachtige stad kan omgaan met verschillen. Zo'n stad biedt diversiteit, anticipeert op groeiende verschillen en weet daarvan te profiteren.

Omgaan met elkaar

Het nieuwe sturingsarrangement is in ontwikkeling. De positie van afnemers wordt sterker. In een ongekende toekomst past een organische manier van vormgeven aan de stad. Niet in grote blauwdrukplannen ineens en van bovenaf, maar in kleinere, meer behap- en aanpasbare stappen. Het zich aandienende arrangement past in de verschuiving van government naar governance. Om aan te sluiten bij de vraag en uit financiële overwegingen, doet de overheid een stap terug ten gunste van markt, maatschappelijk middenveld en burger. Dit is ook van toepassing op het bouwen aan de stad.

Burgers en burgerinitiatieven worden gedreven door andere waarden en belangen dan markt (winst, bedrijfscontinuïteit) en overheid (maatschappelijk belang, gelijkheid). Ze opereren ook anders. Meer ruimte bieden aan deze partijen vraagt aanpassing van partijen die traditioneel aan het roer zaten, zowel aan markt- als aan over-

heidszijde. Gemeenten, corporaties en ontwikkelaars moeten hun praktijk aanpassen en meer luisteren naar de behoeften van consumenten. Soms betekent het een pas op de plaats of een stap terug. De voorbeelden van CPO, kluspanen of Wijk bv laten zien dat burgers dingen zelf kunnen, en soms beter dan 'bevoegde instanties'. Soms betekent het een stap opzij. Meer betrekken van burgers/ eindgebruikers/consumenten in het proces. Soms betekent het zelf blijven sturen en uitvoeren, zonder inmenging van burgers/eindgebruikers, maar dan wel met hun wensen en behoeften als uitgangspunt. In andere gevallen kan de krachtige gebouwde stad het beste vorm krijgen zónder zeggenschap of participatie. Omgekeerd hoeven zeggenschap en participatie niet automatisch een positieve bijdrage aan een krachtige gebouwde stad te leveren.

De noodzaak om vraaggericht te ontwikkelen betekent volgens sommigen een paradigmashift, en volgens anderen een wijziging van het bestaande op onderdelen. Sommigen omarmen organisch ontwikkelen als dé manier om vorm te geven aan toekomstbestendige steden. Anderen lijken te verlangen naar vroegere tijden en zien bijvoorbeeld in de thans aantrekkende woningverkoop een signaal dat 'het wel weer goed komt'. Maar ook als de woningmarkt inderdaad weer aantrekt, zullen wijken en gebieden in de toekomst toch op een andere manier (her-)ontwikkeld moeten worden dan we toe nu toe gewend waren. De machts- en krachtsverhoudingen in het veld van stedelijke gebiedsontwikkeling zijn verschoven. De gebouwde stad krijgt vorm met andere partijen, andere initiatiefnemers met andere wensen dan voorheen. Minder gebaseerd op aantallen, groei en ruime beschikbaarheid van financiering. En beter aansluitend bij de behoeften van consumenten. De uitdaging is om daar vorm aan te geven op een 'ja, mits manier'; zo goed mogelijk voorzien in individuele woonbehoeften en er tegelijk voor zorgen dat die consumentgerichte stedelijke ontwikkeling tot meerwaarde voor de gehele stad leidt.

Literatuur De gebouwde stad

Andriessse, L. en J. Weseman (2013) Verbetercoach kan het verschil maken, Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, nr 6

[12] Atzema, O, H. Olden en B. Spierings (2012) Kansen voor binnensteden in veranderende markten. Essay voor de toekomstverkenning binnensteden van het Trendbureau Overijssel. Expertise Centrum Stedelijke Dynamiek en Duurzaamheid

Bakens, J., H. de Groot, P. Mulder en C. Pen (2014) Soort zoekt soort, Platform31

[18] Beenders, R. (2011). Vraaggestuurd bouwen in Nederland. Literatuuronderzoek naar de stagnatie van vraaggestuurd bouwen bij gebiedsontwikkeling in Nederland. Delft: TU.

Blokland, T. & J. Nast (2014): From Public Familiarity to Comfort Zone, International Journal of Urban and Regional Research.

Bosch, E., B. Sleutjes en A. Ouweland (2012) Stijl van leven, stijl van bouwen; 'branding' en leefstijlen in gebiedsontwikkeling, Corpovenista/Platform31

[20] Bouwfonds (2012). Samen op Woonreis. In: NAW Dossier #43, maart 2012.

Brink, G. van den, M. van Hulst, L. de Graaf en T. van der Pennen (2012) Best persons en hun betekenis voor de Nederlandse achterstandswijk, Boom/Lemma, Den Haag.

[6] BugelHajema (2013) Flexibele bestemmingsplannen stimuleren gebiedsontwikkeling.

Buitelaar, E. (2014) Wat zegt vijftien keer de Zuidas eigenlijk?

CBS, (2014) Leegstand in Nederland anno 2013, Den Haag.

Deursen, J. van (2013) Particuliere huursector in Nederland: Kansen voor groei', Platform31, Den Haag.

Engel, W. van den, D. de Jong, W. Koops en F. Wassenberg (2014) Omvang funderingsproblemen vraagt om een actieve overheid, Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, nr 1, februari.

[19] Freeling, M. (2014). Wil de echte projectontwikkelaar nu opstaan? Column op

www.gebiedsontwikkeling.nu, d.d. 09-01-2014.

[2] Glaeser, E. (2011). *Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*. Penguin Books.

Groot de, H., Marlet, G., Teulings, C. en Vermeulen, W. (2010), *Stad en land*, Den Haag: Centraal Planbureau.

Hoek, T. van, M. Koning en M. Mulder (2011) *Succesvol binnenstedelijk bouwen*, Economisch Instituut voor de Bouw.

Horst, H. van der en F. Wassenberg (2004) *Demografische en maatschappelijke ontwikkelingen, Inspiratiepapers Woonwijken van de toekomst*, deel 2, Habiforum, Gouda.

[13] Hutten, J. (2012) *Startgebruikers*. NederlandBovenWater, e-book.

Jonker-Verkaart, M. en F. Wassenberg, *Publicatie over particuliere huurmarkt n.a.v. CoP particuliere huur*, verschijnt 2015.

[10] Kei/Nicis (2012) *Essay stedelijke vernieuwing op uitnodiging*, Rotterdam/Den Haag.

Kleinhans, R., L. Veldboer, W. Doff, S. Jansen en M. van Ham, 2014, *Terugblikken en vooruitkijken in Hoogvliet. 15 jaar stedelijke vernieuwing en de effecten op wonen, leefbaarheid en sociale mobiliteit*, TU Delft en UvA.

[8] Krabben, E. v.d. (2013) *Toekomst binnensteden: dynamiek en ontwikkelstrategieën*. Essay over de toekomst van Overijsselse binnensteden, in opdracht van Trendbureau Provincie Overijssel.

Lupi, T. (2013) *Problemen aan onderkant particuliere woningmarkt in beeld*, Platform31, Den Haag.

Maas, M. van der (2014), <http://www.platform31.nl/nieuws/donkere-wolken-boven-de-new-towns>.

[3] Marlet G. (2009). *De aantrekkelijke stad. Moderne locatietheorieën en de aantrekkingskracht van Nederlandse steden*. Nijmegen, VOC Uitgevers.

Meijer, F. (2013) *Verbetering van particuliere woningen: ook in de toekomst een gemeentelijk belang*, OTB, TU Delft.

Musterd, S., A. Teernstra, W. van Gent en T. Dukes (2014) *De buurt als jas*, Universiteit van Amsterdam, samenvatting in 2014, eindrapport verschijnt begin 2015.

Molster, A. en S. Schuit (2013) *Voetsporen rond het station*, paper tijdens Nationaal Verkeerskundecongres Neprom (2012) *retailvisie 2012: van places to buy naar places to be*. NEPROM, Voorburg.

[4] Neprom (2014) *Hou het simpel met vlag en wimpel*. Een handreiking voor marktpartijen en overheden in het verlengde van de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2011.

[21] Peek, G.J. (2014). *Organiseer de vraag naar de stad*. Column op www.duurzaamgebouwd.nl, geraadpleegd op 25-08-2014.

Permentier, M., J. Kullberg en L. van Noije, *Werk aan de wijk*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag. [1] Pine, J. and Gilmore, J. (1999) *The Experience Economy*. Harvard Business School Press, Boston. [11] Raatgever, A. (2014) *Winkelgebied van de toekomst*. Den Haag: Platform31. Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (RCE) (2014) <http://www.cultureelerfgoed.nl>

[9] Rli (2014). *De Toekomst van de stad. De kracht van nieuwe verbindingen*. [14] Rompelberg, L. & M. Hesp (2008). *Financiële regie bij gebiedsontwikkeling*. Rotterdam: Fakton.

Rotteveel, M. (2013) <https://www.mattermap.nl/bekijk/qK2H7/wijkenaanpak-wel-of-geen-effect> [5] Rydin, Y. (2014). *The future of planning; beyond growth dependence*. Bristol: Policy Press.

Schoofs, N. (2010) *6 denkpistes voor een betere afstemming van het hoger onderwijs op de arbeidsmarkt*, *Vacature Magazine*, 27 februari.

Schoon, N. (2001) *The chosen city*, Taylor and Francis, London.

Schreuders, H. en F. Wassenberg (2013a) *De onderkant van de koopwoningmarkt*, *Themanummer Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, nr. 6.

Schreuders, H., H. Vos en F. Wassenberg (2013b) *Kluswoningen voegen kwaliteit toe aan de stad*, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, nr. 6.

[22] Slater, S. & J. Narver (1998). *Customer-led and market-oriented; let's not confuse the two*. *Strategic Management Journal* 19.

[16] Smit, J.H. (2011). *Binnenstedelijke balkons in beeld*. Een onderzoek naar het

belang van het voldoen aan de wens van de consument in de optiek van bij binnenstedelijke appartementenontwikkeling betrokken actoren. Rotterdam: MCD.

[23] Smit, J.H. (2012). Particuliere wensen en privaat opdrachtgeverschap. In: Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, juni 2012.

Smit, J.H. (2013) Leegstandsverlamming in winkelland: Herken en bestrijd de verschijnselen! Smit, J.H. en Raatgever, A. (2014) Weg met de vitale binnenstad!

N. Sorel, N., E. Buitelaar, L. van den Broek, M. Galle en F. Verwest. (2011) Omgevingsrecht en het proces van gebiedsontwikkeling, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.

[7] Sorel, N, J. Tennekes en M. Galle (2014)Bekostiging van publieke voorzieningen bij organische gebiedsontwikkeling, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.

Stichting Natuur en Milieu (2010) Nu de stad! Levend, bedrijvig en groen, Utrecht.

[24] Teunissen, L. (2011). Alles van waarde is weerloos. Architect, februari 2011.

[15] Urhahn (2012). Vormgeven aan de spontane stad. Den Haag: Urhahn/Planbureau voor de Leefomgeving.

Uytenhaak, R. (2009), Steden vol Ruimte, Uitgeverij 010Vidomes magazine (2011), Vidomes introduceert de seniorenmakelaar, augustus, Delft.

[17] VROM (2000). Nota Mensen, Wensen, Wonen. Den Haag: VROM.VROM-raad (2005) Oude bomen? Oude bomen moet je niet verplanten. VROM-raad, Den Haag.

Wassenberg, F. (2004) Denken over de toekomst van stadswijken, Inspiratiepapers Woonwijken van de toekomst deel 1, Habiforum, Gouda.

Wassenberg, F. en T. Lupi, 2011, Sterke woonerfwijken, voorkomen is beter dan herstructureren, Nicis Institute en G32, Den Haag / Zoetermeer.

Wassenberg, F. (2013) Large housing estates: ideas, rise, fall and recovery, the Bijlmermeer and beyond, SUA 48, IOS Press, Amsterdam.

Zeeuw, F. de. e.a. (2013) Ontslakken van gebiedsontwikkeling. Wenken voor sneller, goedkoper en flexibeler acteren.

Voetnoten

[a] Zie Bouwstenen voor sociaal, <http://www.bouwstenenvoorsociaal.nl/node/323>

[b] Rooilijn 2014 / 3

[c] Zie Kennis voor Krachtige Buurten

[d] Kennisdossier Particuliere woningverbetering Platform31



De stad kennen, de stad maken

Conclusies

De uitdagingen voor de stad

Wim Hafkamp

Jos Koffijberg

Geert Teisman

Inhoud

Uitdagingen voor stedelijke governance
Geert Teisman

Kennis maken met de stad
Wim Hafkamp, Jos Koffijberg, Geert Teisman

De krachten samengebundeld
Geert Teisman



Uitdagingen voor stedelijke governance

Geert Teisman

De stad heeft een krachtig bestuur nodig

Net als in de afgelopen eeuwen heeft de stad veel baat bij een krachtig openbaar bestuur. Ooit was bestuur vooral een zaak van de stadstaten, zoals dat in Hamburg nog steeds in stevige mate geldt. Later werd de natiestaat belangrijker. Zeker in Nederland is dat na WOII het geval geweest. De belastingheffing is gecentraliseerd en het nationale Parlement bepaalde en bepaalt nog steeds in belangrijke mate hoe de middelen verdeeld worden. Nationale projecten zijn belangrijk, doorlopend tot het recente nationale programma Rotterdam Zuid.

Tegelijkertijd treden er belangrijke veranderingen op. Deze veranderingen hebben als consequentie dat steeds meer actoren bijdragen aan de kracht van het stadsbestuur. Het is daarmee niet zo dat het klassieke stadsbestuur in de vorm van de gemeente er niet meer toe doet. Allerm minst. Het is wel zo dat de gemeente één van de partijen is tussen velen. In allerlei opzichten bijzonder, maar ook opgenomen in allerlei netwerken, samenwerkingsverbanden en productieketens. Voor de bestuurskracht van de stad komen er drie nieuwe thema's op de agenda. We agenderen ze hier, inclusief de kracht, de zwakte, alsmede de kansen die ze bieden voor nieuwe, extra bestuurskracht en de bedreigingen die ermee gepaard gaan.



Dat er extra stedelijke bestuurskracht nodig is lijkt onomstreden. Steden zijn belangrijke motoren van de economie en winnen nog steeds aan aantrekkingskracht voor burgers. Een meerderheid van de burgers woont in steden en die meerderheid groeit. Tegelijkertijd beperkt de aantrekkingskracht zich niet alleen tot de goedwillende en veelkunnende burger en ondernemer. De stad is ook een kristallisatieplek voor sociale problemen en criminaliteit. De bestuurskracht gaat om het aanjagen van de kracht en het beteugelen van bedreigingen.

De drie actuele thema's van nieuwe bestuurskracht in de stad zijn:

- Zelforganisatie; Wat betekent de hernieuwde ontdekking van de zelforganiserende krachten in de samenleving voor bestuurskracht?
- Vraagsturing; Wat betekent de op diverse domeinen geconstateerde verschuiving van een overheid die eigen oplossingen aanbiedt voor stabiele en erkende problemen en die eer inlegt met deze oplossingen, naar een overheid die – net als ondernemingen al lang moeten – slimmer en flexibeler moet inspelen op de 'echte' vraag in de samenleving voor het vraagstuk van de bestuurskracht?;
- Overheden als onderdeel van ketens en netwerken; hoe ziet een krachtige overheid eruit als deze niet langer een zelfstandig organisatie is gestuurd door de eigen politieke kern, maar opgenomen is in productieketens en kennis- en beleidsnetwerken?

We agenderen deze drie vraagstukken die van gewicht zijn voor de bestuurskracht hier kort. Duidelijk is wel dat de klassieke bestuurskrachtmetingen gericht op de vraag of een enkele organisatie, of het nu een departement van de rijksoverheid, een provincie of een gemeente is, op orde is en aan de vereiste criteria voldoet of niet meer voldoet. Er is een nieuwe assessment nodig van bestuurskracht. Deze neemt vooral de vorm aan van wat internationaal gemunt is als Governance Capacity Assessments. In essentie gaat het hier om pogingen om de kracht van sets van organisaties die gezamenlijk de stedelijke ontwikkeling in gunstige en ook ongunstige zin beïnvloeden.

De herontdekking van de zelforganiserende kracht

Er treedt momenteel een opvallende herwaardering op van de zelforganiserende kracht in de samenleving. Het gaat hier om een fenomeen dat twee kanten heeft. Enerzijds de positieve kant, waarbij vele burgers en bedrijven – opnieuw zouden we historisch kunnen zeggen, als we terugdenken aan de Gouden Eeuw van Nederland – zelf het initiatief tot en de verantwoordelijkheid willen nemen voor ontwikkeling van stad en land. Crowdfunding, mecenaat, zelf beheer van zwembaden, private initiatiefnemers voor musea en zo verder, allemaal mooie voorbeelden van de emancipatie van burgers en ondernemers als publieke actoren. We volgen daarmee een trend die in de Verenigde Staten al lang bestaat. Maar er is ook een groot ver-

schil. Daar ontbreekt vaak een overheid van enige kracht. Burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zijn dan wel op zichzelf aangewezen. In Nederland is de overheid, zowel de lokale, de provinciale als de nationale, nog steeds voorzien van aanzienlijke kracht.



Dat maakt het mogelijk om de komende decennia een nieuwe krachtige combinatie van publiek en private inzet en initiatief tot stand te laten komen. Deze combinatie moet in staat zijn de internationale concurrentie van steden en regio's aan te gaan. En dat is zonder meer nodig. Europa voelt deze sterker dan ooit (de verschuiving van werkgelegenheid naar buitenland) en de Europese steden komen niet zomaar op de goede lijstjes te staan en van de slechte lijstjes af. Welke combinaties evenwel sterk zijn en welke combinaties zwak, is een vraag die de komende tijd beantwoord moet worden.

De herontdekking van de zelforganisatie is namelijk niet alleen ingegeven door de nieuwe kracht van de samenleving, maar ook door de financiële zwakte van de overheden. Het is geen boude veronderstelling dat de rijksoverheid de decentralisatie van het ruimtelijk domein naar de provincies en het sociale domein naar de steden veel minder snel zou hebben laten plaatsvinden als de rijksoverheid hiermee ook niet stevige bezuinigingen op de eigen begroting meende te kunnen inboeken. De positieve trend van de participatiesamenleving en de kans om daarmee de rijksbegroting op orde te brengen zijn wel een explosief of op zijn minst een met aandacht te beschouwen combinatie.

Of de kracht van de participatiesamenleving en daarmee een meer participatieve vorm van democratie de komende decennia de overhand krijgt, of dat zelforganisa-

tie een 'schaamlap' wordt voor het af bouwen van de verzorgingsstaat is zeker geen gelopen race. Wel zal het oordeel over vijf, tien of twintig jaar sterk afhangen van de feitelijke vormgeving van 'zelforganisatie'. In onderstaand overzicht van kracht, zwakte, kansen en bedreigingen vatten we samen wat volgens ons de 'agenda van de zelforganisatie' voor de komende decennia wordt.

Vraagsturing als bron van bestuurskracht

Vraagsturing is de norm in de private sector. Zonder vraag, en het liefst koopkrachtige vraag, kan een onderneming niet overleven. Voor de overheden ligt dat gecompliceerder. De inkomsten verlopen niet via de prijs die voor de dienstverlening wordt betaald, maar via belastingheffing. Daarbij hoeft het niet zo te zijn dat degene die de meeste vraag naar overheidszorg heeft ook het meeste betaalt. De intermediair tussen de vraag van burgers en het aanbod van de overheid is decennia lang vooral

<p>Kracht van de zelforganisatie:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. In de ontwikkelde samenleving zijn burgers met kennis en kunde in staat en bereid initiatief en verantwoordelijkheid te nemen voor stedelijke ontwikkeling en zorg en daaraan financieel bij te dragen (crowdfunding) 2. Ondernemers koppelen eigenbelang en collectief belang steeds beter; coöperaties nieuwe stijl winnen aan kracht 	<p>Zwakte van de zelforganisatie:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. De overheid omarmt zelforganisatie als legitimatie voor de noodzaak om te rijksbegroting op orde te krijgen en te houden 2. Steeds meer 'gewone' banen worden omgezet in vrijwilligerswerk 3. Burgers worden verplicht tot zelfhulp
<p>Kans dat zelforganisatie bestuurskracht versterkt:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Als burgers en ondernemers de ruimte krijgen van overheden 2. Als overheden erin slagen intern ontvankelijkheid te ontwikkelen voor initiatief van buiten 3. Als er ruimte ontstaat in de Nederlandse samenleving om variëteit en afwijkende aanpakken van plek tot plek toe te staan 4. Als de zelforganiserende kracht in staat blijkt om eigen belangen te combineren met toegevoegde waarde voor de stad en respect en zorg voor derden-belanghebbenden 	<p>Bedreiging voor bijdrage van zelforganisatie:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Schaamlap om publieke verantwoordelijkheid af te schuiven 2. Overheden kapselen zelforganisatie in als instrument om goedkoop eigen beleid uit te voeren 3. De variëteit wordt ervaren als een nieuwe ongelijkheid in kansen (als je in X geboren wordt heb je minder kansen dan in Y), die niet legitiem is 4. Fijne zelforganisatie is voor de happy few, de rest doet 'gedwongen' mantelzorg

de politiek geweest. Het primaat van de politiek en het budgetrecht zijn daarvan uitingen. Dat maakt overheden van nature ook meer aanbod- dan vraaggestuurd. Greep krijgen op de maatschappelijke ontwikkeling en deze in de gewenste richting sturen, waren belangrijke drijvende krachten achter politiek en bestuur.

Er lijkt zich echter een kentering voor te doen. Die is sterk zichtbaar gemaakt in het ruimtelijk beleid. Vanaf het tekort aan huizen als volksvijand nummer 1, direct na WOII, is het beleid stevig aanbodgericht geweest en het wegvallen van de vraag naar dit aanbod drong maar langzaam door. Ondertussen zijn er zelfs al gebouwde woningen die nooit bewoond zijn geweest, weer afgebroken. Dat zijn gelukkig de uitzonderingen, maar zeker in krimpgebieden en –gemeenten is het bewustzijn dat er wel vraag moet zijn naar aanbod gegroeid.

Meer omvattend is echter het inzicht dat aanbod van de overheid niet altijd wordt gevoeld als het vervullen van de maatschappelijke vraag. De commissie Dijsselbloem is een icoon in deze kanteling: de strakke sturing en overweldigende betrokkenheid van het ministerie van OC&W heeft het onderwijs niet krachtiger gemaakt. Sindsdien is de rijksoverheid wat terughoudender met het aanbieden van nieuw beleid, nieuwe regels en nieuw toezicht. Verdwenen is deze aanbodsturing niet. Die wordt in niet onbelangrijke mate ook aangejaagd door de Tweede Kamer, waar fracties en leden zich willen profileren.

Het belang van en noodzaak tot vraagsturing wordt evenwel breed met de mond of de pen beleden. Als vraagsturing echt centraal staat, dan komen daarmee nieuwe actoren op die moeten gaan bijdragen aan de bestuurskracht van de stad.

Boeiend is evenwel wie dan de vraag bepaalt. In het bedrijfsleven is dat vaak vrij duidelijk. Er is veel latente vraag, maar er is pas manifeste vraag als deze ook koopkrachtig is. Boter bij de vis. De koper betaalt voor zijn vraag aan de aanbieder. Soms is dat bij de overheid ook zo, bijvoorbeeld bij paspoorten. Het bijzondere is echter dat de overheid een monopolie heeft. Burgers mogen niet naar een andere, goedkopere of betere aanbieder. Maar vaak is er bij de overheid een scheiding tussen gebruiker en (belasting)betaler en dat compliceert het fenomeen van publieke vraagsturing.

Dit is de afgelopen decennia pijnlijk duidelijk geworden in de gezondheidszorg. De vrager naar gezondheidszorg en de aanbieder hebben een gemeenschappelijk belang: meer en betere zorg. Degene die dat allemaal moet betalen, speelt nauwelijks een rol in dat geheel. Via de intermediair van de zorgverzekeraar is er slechts een indirecte link tussen vrager en betaler.

Vooraf in de sociale zorg moet de hernieuwde verbinding, nu op lokaal niveau tussen vraag en aanbod tot stand komen. Het is spannend om te zien hoe dat gaat gebeuren. Gaan gemeenten net als het rijk op formele, objectieve criteria toetsen wie waar recht op heeft, waarna burgers zich moeten gaan kwalificeren voor deze criteria, of gaat het anders. De eerste voorbeelden van een meer informele benadering aan de keukentafel bij de 'klant' thuis om te bezien wat deze echt nodig heeft en wat hij of zij nog zelf kan, zijn er al. En daarbij bestaat ook nog de mogelijkheid

om niet alleen professionals maar ook de lokale belastingbetaler als lid te zien van deze keukentafelgesprekken. Dan komen de vraag naar zorg en de vraag om minder belasting te betalen op een nieuwe manier bij elkaar en zullen er van plek tot plek en van geval tot geval maatwerkbeslissingen genomen worden. Hoe deze ook uitpakken, ze zullen de zorgsector er niet eenvoudiger op maken. Daarop komen we onder punt 3 nog terug, waar we de evolutie van openbaar bestuur tot een aangelegenheid van ketens en netwerken beschouwen.

Of de kracht van de vraagsturing in het publieke domein de komende decennia de overhand krijgt of dat we terugkeren naar een generieke aanbodsturing met voor een ieder hetzelfde, is de vraag. Het verlangen zoals verwoord in de media lijkt vooral naar het laatste te tenderen, de noodzaak om de overheidsbegroting in de hand te houden en ook nog ruimte te hebben voor ontwikkeling zet de eerste optie meer centraal. Wel zal het oordeel over vijf, tien of twintig jaar sterk afhangen van de feitelijke vormgeving van 'vraagsturing'. In onderstaande overzicht van kracht, zwakte, kansen en bedreigingen vatten we samen wat volgens ons de 'agenda van de vraagsturing' voor de komende decennia wordt.

<p>Kracht van publieke vraagsturing:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Overheid stopt met overmaat aan beleid en regelgeving, die soms meer ingegeven lijkt door eigen profilering dan door meerwaardecreatie in de samenleving 2. Er komt meer aandacht voor 'echte' vraag, waarna een aanbod wordt geschapen dat een gewenste impact heeft 	<p>Zwakte van publieke vraagsturing:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. In het publieke domein gaat het vaak niet om koopkrachtige vraag; zonder 'boter bij de vis' is vraagevenwicht niet te vinden 2. Overheden zijn er ook voor de zwakke vragen in de samenleving; wie articuleert deze en hoe serieus moeten ze worden genomen
<p>Kansen voor publieke vraagsturing:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Als er gezonde directe of indirecte verbinding wordt gemaakt tussen de vraag van de burger-consument en de vraag van de burger-belastingbetaler 2. Als het lukt om deze vraagsturing transparant en legitiem te maken voor burgers 	<p>Bedreigingen voor publieke vraagsturing:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sommige vragers spelen het spel handiger dan andere vragers 2. De loskoppeling van vraag en bekostiging blijft en de tegemoetkoming aan sommige vragende partijen en niet aan anderen is niet uit te leggen

Overheidsorganisaties opgenomen in ketens en netwerken

We leven met het inzicht dat Nederlandse regio's en steden zijn opgenomen in een netwerksamenleving, waar vervlechting in wederzijdse afhankelijkheid de norm is. Gebeurt er iets in Oekraïne of Syrië dan heeft dat ook gevolgen in regio's en de stad. De tuinder verliest van de ene op de andere dag een stevig deel van zijn omzet, en de stad ziet ineens burgers vertrekken die elders gaan strijden en waarvan

sommige weer terugkomen met onvoorziene consequenties. Deze twee voorbeelden zijn eindeloos uit te breiden.

Ondertussen groeit het bewustzijn dat de netwerksamenleving ook gevolgen heeft voor het openbaar bestuur. Om adequaat om te kunnen gaan met de netwerksamenleving en in te spelen op de kansen en bedreigingen is een nieuw soort overheid nodig. Deze nieuwe overheid is niet primair een organisatie, hoe graag sommigen dat willen, maar een samenstel van organisaties. De kracht van het stadsbestuur verschuift van de interne logica of orde van één organisatie naar de veerkracht en de vitaliteit van netwerken van organisaties en van productieketens van (semi-)publieke diensten.

Tragisch genoeg zijn de regels, de financieringsmodellen en verantwoordingsregimes nu niet bepaald ingericht om de kracht van de netwerken en ketens in het publieke domein centraal te stellen. En ook veel politici vinden netwerken en ketens zo moeilijk te begrijpen dat ze liever suggereren dat het beter is om alles in een hand te leggen. Dan is tenminste duidelijk wie verantwoordelijk is en is eenvoudig bereikt. We hebben laten zien dat de weg naar nieuwe eenvoud buitengewoon complex blijkt te zijn en vaak onbegaanbaar. De problemen met de nationale politiek zijn in dat licht ook als een belangrijke waarschuwing te beschouwen. In een netwerksamenleving bestaat geen optimaal schaalniveau. De EU is belangrijk maar niet als enige actor, de gemeente is belangrijk, maar niet als enige overheid, de rijksoverheid is belangrijk, maar aanzienlijk minder doorslaggevend dan in een recent verleden.

Dat wat bedrijven al decennia doen, zich inbedden in ketens en netwerken, is ook de opdracht voor overheden geworden. Samen genereren ze governance capacity, niet alleen. Of de kracht van ketens en netwerken in het publieke domein de komende decennia volop wordt benut is een open vraag. Verwacht mag worden dat er nog vele pogingen worden gedaan om hiërarchie en dominantie van een organisatie te herstellen. Het verlangen zoals verwoord in de media tendeert naar een organisatie als baas en duidelijke bevelslijnen. De noodzaak om slim en snel in te spelen op de kansen en bedreigingen voor steden en regio's tendeert evenwel onontkoombaar naar de vorming van ketens en netwerken. Dat is duidelijk zichtbaar aan het worden in het sociale domein. De gemeente is belangrijk, zeker ook voor een bepaalde regierol in de zorgnetwerken en ketens, maar is voor de kwaliteit en betaalbaarheid van de zorg weer niet doorslaggevend.

Het oordeel of er kracht zit in ketens en netwerken is pas later met feiten te ondersteunen. Dat oordeel zal afhangen van de feitelijke vormgeving van 'publieke ketens en netwerken'. In onderstaand overzicht van kracht, zwakte, kansen en bedreigingen vatten we samen wat volgens ons de 'agenda van de keten- en netwerkvorming voor de komende decennia' wordt.

<p>Kracht van publieke ketens en netwerken:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Overheidsorganisaties erkennen meer en meer dat ze 'het' niet alleen af kunnen en dat ze anderen nodig hebben 2. Vele handen maken licht werk 	<p>Zwakte van publieke ketens en netwerken:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. De kans bestaat dat 'anderen' benut worden en daarna weer uit de keten en netwerk worden gegoooid (parasitair gedrag) 2. Wie is verantwoordelijk voor successen en falen van publieke ketens en netwerken?
<p>Kansen van publieke ketens en netwerken:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. De hoge eisen die gesteld worden in en aan stedelijke samenlevingen zullen overheden dwingen om zich in ketens en netwerken te formeren 2. Als overheidsorganisaties zich intern zo omvormen dat ze in netwerken en ketens effectief worden is een stap gemaakt 3. Als verantwoordingsregimes keten- en netwerkpartners uitdagen gezamenlijk verantwoording af te leggen wordt een fundamentele stap gezet 	<p>Bedreigingen voor keten- en netwerkvorming:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Bestuur en politiek ervaren netwerken en ketens als verlies van autonomie; ze zullen ze daarom blijven ondermijnen 2. Het lukt niet om een werkbare combinatie te vinden van de participatieve democratie in ketens en netwerken en de parlementaire democratie op de bestuurslagen 3. De menging van publieke en private partijen in ketens en netwerken leidt tot mistanden

Conclusies: de uitdagingen voor de stad Kennis maken met de stad

Wim Hafkamp, Jos Koffijberg, Geert Teisman



Kennis maken, niet altijd aangenaam

'Kennis lost geen problemen op in de grote steden', antwoordde de gemeentesecretaris toen ik hem en de burgemeester vroeg of hij mee wilde werken aan het programma Kennis voor Krachtige Steden. Nee, we noemen geen namen. 'Maar het helpt wel', bracht ik er tegenin: 'Kennis is op zijn minst een noodzakelijke voorwaarde.' 'Dan moet ik er wel wat mee kunnen, met die kennis', ging hij door.

Daarop haakte de burgemeester aan: 'Ik krijg gewoon vlekken van die sociale wetenschappers. Als hun onderzoek al een keer een duidelijke uitkomst heeft, dan roepen ze dat het contextafhankelijk is: dat het in Arnhem of New York toch weer anders kan liggen dan hier; dat het gaat om risico's en maatschappelijke waarden, en het dus aan de politiek is om keuzes te maken. Wat hebben we er dan aan?'

We waren een beetje uit het veld geslagen, maar probeerden het nog een keer: 'Facts and figures, over migratie en integratie, de effecten van globalisering op uw stedelijke economie. En inzicht in de onderliggende dynamiek'. Het hielp niet echt, want de gemeentesecretaris nam het weer over: 'Voor facts and figures hebben we onze ambtenaren, en verder halen we de banden met de universiteit hier in de stad nauwer aan.'

Dit was niet de kennismaking die we ons hadden voorgesteld.

Minstens één vonk

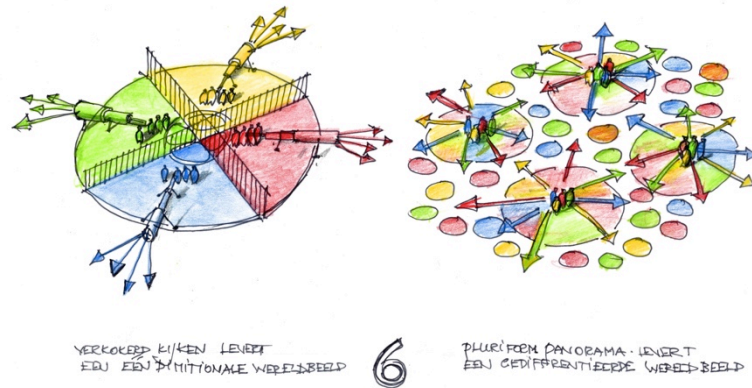
Toch begint het versterken van de kennisfunctie in de stad met persoonlijk engagement. Bij de start van Kennis voor Krachtige Steden organiseerden we kennisplatforms over belangrijke stedelijke thema's: bijeenkomsten waar stedelijke professionals – bestuurders, ambtenaren, medewerkers van corporaties, onderwijs- en zorginstellingen – hun kwesties en kennisvragen inbrachten, en waar wetenschappers konden reageren, met hun inzichten en hun ideeën over nieuw onderzoek. Nog tijdens de bijeenkomst begon de voorzitter – zelf prominent bestuurder en probleemeigenaar – consortia te bouwen. Ons motto voor een succesvol consortium: 'tenminste twee steden, tenminste één universiteit en tenminste één vonk'. De deelname vanuit de stad van de burgemeester en gemeentesecretaris uit bovenstaande dialoog bleek uiteindelijk bovengemiddeld groot te worden.

Barrières te over

Wetenschappers en stedelijke professionals moeten barrières overwinnen om tot kennisontwikkeling te komen die er in de praktijk van stad en wetenschap toe doet. Zij komen om te beginnen uit twee werelden die elk een eigen taal, cultuur, tempo en rationaliteit hebben. Ze weten dat wel, maar staan niet altijd stil bij de manier waarop die verschillen doorwerken. Samenwerken in een consortium, op basis van gelijkwaardigheid, is een hele uitdaging. Zo gold voor elk project als voorwaarde dat partijen elk een derde van de kosten voor hun rekening zouden nemen: de steden, de universiteit(en) en Nicis. Als een onderzoeksproject vervolgens van start ging, zagen we soms dat de stedelijke professionals letterlijk hun stoel naar achteren schoven, en zich begonnen te gedragen als opdrachtgevers. Of de wetenschappers gingen er met de bal vandoor, en zeiden dat ze de komende zes tot negen maanden nodig hadden om een goede AIO te vinden, en dat die zich eerst zou moeten gaan inwerken. Nuttige resultaten waren voorlopig nog niet te verwachten. Dat zijn reflexen die bij het traditionele model horen: eerst doen de wetenschappers onderzoek, al dan niet in opdracht. Zij schrijven de resultaten op, liefst met een beleidsgerichte samenvatting. Het resultaat wordt gepresenteerd op een bijeenkomst, en in een krant of tijdschrift. Kennisdisseminatie over de schutting.

Kennis in cocreatie

Steden worstelen al jaren met dezelfde lastige, verkleefde problemen. Dat is waar Kennis voor Krachtige Steden over ging, en waar ook dit hele boek over gaat. Als kennis moet helpen deze problemen te adresseren, volstaat het traditionele model niet. We hanteerden vanaf het begin een model waarin wetenschappers en stedelijke professionals samenwerken. Dat gaat verder dan vraagsturing. Vanaf het begin bespreken professionals uit de stedelijke praktijk en onderzoekers de praktijkvragen, en gaan ze na welke kennisvragen daarbij van belang zijn. Een deel daarvan zal met eenvoudig uit- en opzoeken te beantwoorden zijn, maar een deel ook niet. Daar zitten vragen bij die om wetenschappelijk onderzoek vragen. Het gaat naast expliciete, 'gecodeerde' kennis ook om impliciete kennis, of tacit knowledge. Wetenschappers kunnen putten uit de resultaten van hun eerdere onderzoek, en samen met practitioners de praktijkvragen, kennisvragen en onderzoeksvragen heel precies formuleren. Dat luistert nauw, vooral als praktijkproblemen geadresseerd worden die 'waarde-geladen' zijn, zoals integratie, prostitutie of voortijdige schooluitval. Robert Duiveman laat in zijn hoofdstuk zien hoe het dan nuttig is om 'translaties' te maken, waarbij probleemveld, onderzoeksprobleem, kennisvragen en onderzoeksvragen op elkaar aan gaan sluiten. Daarmee worden de impliciete aannames zichtbaar, en de onderliggende houdingen en waarden waarmee onderzoekers en practitioners werken. Dat vergroot de kans dat het onderzoek naar proces en resultaat succesvol wordt.



Deuren in de kokers

Bij lastige issues klinkt vaak de roep om een integrale, holistische aanpak. Dat is echter makkelijker gezegd dan gedaan. In de praktijk van de steden zijn de beleids-

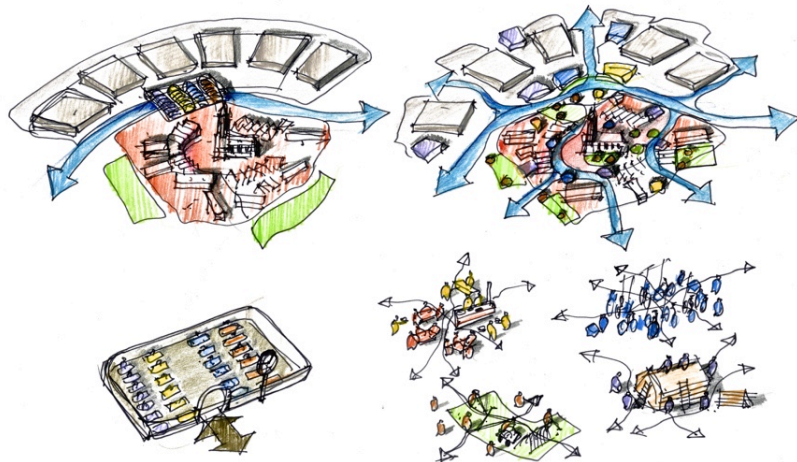
kokers reëel, terwijl de uitvoeringspraktijk gevangen zit in procedures en protocollen. In het stadhuis is de afstand tussen Economische Zaken en Sociale Zaken vaak groter dan die tussen EZ en het bedrijfsleven, of tussen SZ en het UWV. Toch blijken deelnemers in projectconsortia van Kennis voor Krachtige Steden vaak deurtjes te kunnen vinden (of maken), in ogenschijnlijk harde beleidskokers. De wetenschap kan er overigens ook wat van. Daar bestaan harde grenzen tussen disciplines. Stadsociologen zijn echt een andere stam, in antropologisch opzicht, dan arbeidsmarkeconomen. En ook in Kennis voor Krachtige Steden zelf bevestigden we als het ware deze grenzen, door thema's in het fysieke, economische en sociale domein te definiëren. Maar daar hebben we wel iets aan gedaan. Naarmate het programma vorderde hebben we projectconsortia uitgenodigd om brugprojecten op te zetten, waarin de resultaten en inzichten van de eigen projecten verbonden werden met die uit andere projecten. Enkele hoofdstukken in deze bundel laten de waarde daarvan zien, terwijl het samenwerken en -denken tussen onderzoekers en practitioners daarachter nog belangrijker is.

De aandacht vasthouden

Als wetenschappers er niet 'met de bal vandoor gaan' en practitioners zich niet als opdrachtgevers gedragen, is er al iets gewonnen. Maar ook dan blijft het een uitdaging voor deelnemers in consortia om de aandacht gericht te houden op de bal van gedeelde kennisontwikkeling. Het maken van de nodige denkslagen – translaties – over probleemstelling en onderzoeksvragen gebeurde soms niet of onvoldoende. En in de wetenschap en de praktijk van steden gaat het om mensen: die krijgen andere banen of andere opdrachten in de eigen organisatie. Praktijkmensen mopperen dan dat ze niks meer horen, of de professor nooit zien. De onderzoekers klagen dat er steeds vervangers van juist aangetreden opvolgers aan tafel komen. Dat zet de continuïteit onder druk, zie op dit punt ook het hoofdstuk van Robert Duiveman.

Er zijn echter manieren om deelnemers in een consortium 'bij de les te houden'. Zo kunnen deelnemers uit de steden meewerken in het empirisch onderzoek (data toegankelijk maken of verzamelen; onderzoekers introduceren in het eigen netwerk). Ze kunnen zelf bijeenkomsten organiseren waarop ze met collega's en onderzoekers de implicaties van onderzoek bespreken (voor beleid en uitvoering, maar vaak ook conceptualisering), en ze spelen een cruciale rol in het engageren van hun bestuurders. Onderzoekers kunnen dat uiteraard ook initiëren. Het is van cruciaal belang tussentijdse resultaten binnen een consortium goed te bespreken en te doordenken. In een aantal projecten leidde dit tot het bijstellen of uitbreiden van de vraagstelling voor het onderzoek (project MOE-landers Godfried Engbersen, project microdata Henri de Groot). In deze en andere projecten ontstond een ware onderzoeks- en innovatie- infrastructuur die blijft bestaan en zich verder ontwikkelt, ook nadat een onderzoeksproject is afgerond. Dat is precies waar het programma Kennis voor Krachtige Steden op mikte. Het was immers gefinancierd uit het FES

(Fonds Economische Structuurversterking). Economische structuurversterking is meer dan ooit kennis- en innovatieketens bouwen over de grens van wetenschap en praktijk heen. In een aantal KKS- projecten is het goed gelukt. Ze begonnen met een vonk die zich heeft ontwikkeld tot een blijvend vuur van kennisontwikkeling en directe benutting. Helaas zien de gemeentesecretaris en burgemeester niet altijd in volle omvang dat dit gebeurt op vele plekken en hoe cruciaal dit is voor de slagkracht van de gemeente. Voor een verdere structuurversterking van de Nederlandse economie moeten we echter door op dit pad, bedoeld voor versterking van de (kennis)infrastructuur. In een aantal projecten is het echt goed gelukt om de vonk te laten ontspringen en het vuur aan te blazen.



4

Het eindresultaat en de achterban

Veel projecten kennen een eindpublicatie gericht op de praktijk. Vaak nadert dan het moment waarop bestuurders betrokken (moeten) worden. Het is altijd spannend hoe zij zullen reageren. Ambtenaren in de consortia worden soms nerveus, zeker bij politiek gevoelige thema's. Timing en woordkeus luisteren nauw en zijn vaak bepalend voor acceptatie en daarmee benutting van de resultaten. Bij minder controversiële onderwerpen is het vooral de kunst om aandacht van de bestuurders en collega-professionals van de deelnemende consortiumpartners te trekken. Een hooglebaar die ook in de periode na het onderzoek beschikbaar en bereid is om het onderzoek met een directieteam, het college van B&W of zelfs gemeenteraad te bespreken, is dan goud waard. Betrokkenheid van de onderzoekers (m.n. projectleider),

juist ook als het feitelijke onderzoek al is afgerond, blijkt van belang voor de doorwerking van het onderzoek. In de financiering van projecten wordt hierin vaak niet voorzien, maar dat valt wel te overwegen.

Hebben anderen er ook wat aan?

Het nieuwe leren, waarin kennisontwikkeling en kennisbenutting samen oplopen, staat of valt met de bereidheid en het vermogen tot co-creatie. Dit nieuwe leren komt deels in de plaats van het traditionele model van kennisverzameling, maar is er ook een aanvulling op. Als de projectpartners het project afgerond hebben, lopen er twee processen door. In het ene proces brengen de wetenschappers de resultaten van het project tot waarde in de wetenschappelijke wereld, met publicaties in tijdschriften, proefschriften en promoties. In het andere proces worden de resultaten toegankelijk gemaakt voor een grotere groep professionals uit de steden, in de hele G4, G32 en daarbuiten. Kennis wordt als het ware steeds opnieuw gebruikt en daarmee efficiënt ingezet.

In Kennis voor Krachtige Steden gebruikten we een breed repertoire, van masterclasses, beleidsateliers en workshops, praktijkpublicaties, websites en policy briefs tot en met de Master of Strategic Urban Studies (de opleiding die NSOB en Nicis in 2007 opzetten). Geen van deze producten staat op zich, en voor het goed tot waarde brengen van de resultaten van projecten is een excellente communicatiestrategie vereist, met een bijbehorende politieke en bestuurlijke agendering. Zeker bij politiek gevoelige onderwerpen is een juiste timing dan cruciaal.

Hebben we dat echt goed gedaan de laatste jaren? We denken eigenlijk van niet. We hebben wel ons best gedaan, maar voor echte doorwerking van kennis in sociale, economische, ruimtelijke en bestuurlijk-organisatorische innovaties is meer nodig. En altijd zijn er wel externe oorzaken die een goede doorwerking belemmeren, zoals in het geval van Platform31 de fusieperikelen. Maar de kern van verbetering ligt toch vooral in het feit dat 'wij' (wetenschap en praktijk) zelf onvoldoende onderkennen welke kansen en mogelijkheden er liggen op het raakvlak van kennis en wetenschap en er onvoldoende in investeren. Aan beide kanten wordt dat ook niet erg aangemoedigd door de top van de organisaties. En toch zullen hier slagen gemaakt moeten worden.

De projecten binnen Kennis voor Krachtige steden laten zien dat een succesvolle verspreiding en benutting van de kennis en inzichten die in dat project ontwikkeld zijn nog een of twee jaar inzet nodig is om deze kennis te benutten. De tragiek is dat daar vaak geen middelen en aandacht voor zijn. De oplossing is waarschijnlijk vooral te vinden in het meer simultaan laten lopen van kennisontwikkeling en -

benutting, maar ook in het vrijmaken van middelen voor valorisatie van kennis al bij het begin van een nieuw onderzoekprogramma en in het scholen van mensen die de benutting zien als hun kernopdracht. Platform31 zet bij het nieuwe programma SURF in op deze ambitie (zie verderop).

Is het onderzoek ook nu nog relevant?

De laatste jaren horen we vaak de verzuchting bij bestuur en ambtelijke top dat de vraagstukken van 2007 en 2008 niet meer die van 2014 en 2015 zijn, en dat kennis over de vraagstukken van 2007 en 2008 niet helpt bij het aanpakken van de vraagstukken van nu. De redenering is dan als volgt: in 2007 is er veel onderzoek gedaan naar de buurtaanpak, anno 2015 doen 'we' niet meer aan buurtaanpak en dus is de kennis over de buurtaanpak niet meer relevant. Of: 'na de drievoudige crisis van de laatste jaren is alles zo veranderd dat de kennis van voor die tijd verouderd is'. Deze conclusie lijkt ons te gemakzuchtig. Natuurlijk, de beleidstermen zijn modieus en veranderen van (kabinets- of raads)periode tot periode. En voor politici is het ook belangrijk om uit te dragen dat ze het nu heel anders (en beter) gaan doen. Dat is een mooie intentie. Maar daarmee verdwijnen niet de onderliggende patronen van stedelijke ontwikkeling en stedelijke stagnatie en van bestuurlijke kracht en bestuurlijk onvermogen. En daarmee verdwijnt ook niet de noodzaak om gewapend met de kennis van het recente verleden en aangevuld met de nog vaak wat impliciete en onbegrepen kennis van hedendaagse nieuwe elementen in de stadsuitdagingen, tot een scherpe analyse te komen van de vraag of overheden en anderen de goede dingen doen en de goede dingen ook goed doen.

Als we overtuigende studies hebben die laten zien dat veel van het arbeidsmarktbeleid niet effectief en wel heel duur is geweest, mag worden aangenomen dat nieuw arbeidsmarktbeleid aan datzelfde euvel zal lijden. Het is dan aan bestuur en ambtelijke organisatie om zich kritisch te laten bevragen door wetenschappers of de nieuwe aanpak die zij voorstaan, kansen biedt om echt beter uit te pakken. Dat is de essentie van wat internationaal wordt aangeprezen als de 'reflective practitioner', de praktijkman en -vrouw die bereid zijn om het nieuwe leren toe te passen.

Ook de vele studies in KKS naar de wijkaanpak blijven van grote betekenis, al staat 'de wijkaanpak' als zodanig niet meer op de agenda van rijk en stad. Nu is er de grote 3D-operatie waarbij het Rijk taken overhevelt naar gemeenten. De resultaten van de onderzoeksprojecten in KKS zijn relevant voor deze ingrijpende decentralisatie. Dat geldt inhoudelijk, omdat veel gemeenten lijken te kiezen voor een wijkgerichte aanpak en voor overleg en interactie met burgers. Het geldt ook procesmatig: de onderzoekers en practitioners die aan deze projecten werkten, benutten de resultaten van en inzichten uit hun werk nu weer, en ze maken ook gebruik van het netwerk dat ze ermee vormden. Functionele kennisinfrastructuur. Er zou sprake zijn

van een mooie cross-over – volgens economen een belangrijke bron van innovatie – als de kennis uit het ruimtelijke en woondomein snel en effectief doordringt in het sociale domein. Daar worden misschien dan wel alle fouten uit de wijkaanpak herhaald, maar gevoed door de kennis van de wijkaanpak veel sneller en beter aangepakt en hersteld. Met deze publicatie bieden we in ieder geval een verbinding tussen de vele studies uit het recente verleden en de vraagstukken van het heden. Het is aan u lezers, wetenschappers en praktijkmensen, om deze kennis te benutten, van commentaar te voorzien, aan te vullen met eigen nieuwe kennis over hoe het (nog) beter kan, en zo in een flow van het nieuwe leren te komen.

De kunst van 'opwerken'

Benutting van eerder of elders uitgevoerd onderzoek vraagt meestal wel een vertaalslag, naar de actualiteit of de eigen lokale situatie. Inzichten uit onderzoek moeten dan worden aangevuld met nieuwe of lokale kennis: 'opwerken'. Onderzoekers en practitioners kunnen dat samen doen, organisaties als Platform31 kunnen daarbij helpen. Zo hebben we het Handboek Prestatiemeting (2010, onderzoek Verantwoording- en afrekencultuur) in 2014 geactualiseerd en bruikbaar gemaakt voor het sociaal domein. En we hebben geprobeerd de kennis uit arbeidsmarktonderzoek te vertalen naar de situatie in Emmen en Zwolle (zie deel Economie in deze bundel). Dat 'opwerken' van kennis is een kunst op zich, die tijd en inspanning kost. De burgemeester aan het begin van deze bijdrage had er duidelijk moeite mee dat de resultaten van onderzoek naar stedelijke problemen vaak context-afhankelijk zijn. Maar het is niet anders: antwoorden moeten steeds opnieuw, lokaal, worden gevonden. Geen 'speaking truth to power', maar bewustmaking, stimuleren tot reflectie en leren: vooral daarin ligt de waarde van onderzoek voor de steden.

Lessen voor een nieuw programma

Zelf blijven we ook niet stil zitten. Het programma Kennis voor Krachtige Steden wordt met deze publicatie afgerond. Maar nieuwe programma's kunnen – staande op deze schouders - nog verder reiken in termen van kennisontwikkeling en -benutting en zo bijdragen aan het versterken van de kracht van de stad en het bestuur van de stad (in brede zin: EU, rijk, regio en stad en over de domeinen sociaal, ruimtelijk en economisch heen).

Momenteel komt een nieuw programma op stoom: Smart Urban Regions of the Future (SURF). Dat wordt gefinancierd door NWO, de ministeries van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties en van Infrastructuur en Milieu en Platform31. Zij willen hiermee een stap zetten naar nog effectievere combinatieconsortia van kennisontwikkeling en -benutting.

EEN DIMENSIONEEL PAD
EEN RICHTING
EEN SOORT BELEIDING EN GEDETRAG
EEN DIMENSIONELE BELEEFHEID



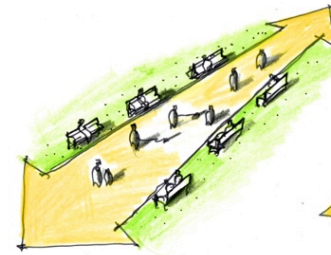
PLURIFORM PAD
DIVERSE RICHTINGEN
GEDIFFERENTIEERD GEDETRAG EN BELEIDING
PLURIFORM CONTACT

chtige
en

de

de kwaliteit van het consortium zoals dat vooraf wordt gevormd, in belangrijke mate bepalend zal zijn voor de bijdrage aan innovaties in de stad. In de kern zien we vier uitdagingen:

- Jaag het proces van krachtige consortiumvorming aan, o.a. door matchmaking bijeenkomsten, zoals die voor SURF plaatsvonden in december 2014.
- Besteed al bij de programmabouw en in de voorfase van consortiumvorming stevige aandacht aan de (cultuur)verschillen tussen de werelden van wetenschap en stedelijke praktijk, deuren tussen beleidskokers, de muren tussen uitvoeringspraktijken en de grenzen tussen wetenschappelijke disciplines. Innovatie is het zien en respecteren van grenzen (laat ieder doen waar hij goed in is en wat zijn rol is), maar ook in het doorlaatbaar maken en overschrijden van grenzen daar waar dit nodig is voor echte toepassing en innovatie. Tot nu toe schieten praktijk en wetenschap hier, ondanks vele oprechte intenties, tekort.
- Maak een scherp onderscheid tussen probleemveld, praktijkvraag, kennisvraag en onderzoeksvraag en organiseer expliciet dat deze elkaar kunnen versterken, in de verschillende fasen van de projectopzet, tijdens de uitvoering ervan en bij de afronding. Telkens is een hoogwaardige overdracht cruciaal voor de impact van kennis op de stad. Met een goed begrip voor wat telt in beide werelden, van wetenschap en stedelijke praktijk.
- Kennismediatie wordt belangrijker, de rol van de kennismakelaar, de onderzoeksprocesmanager, de verbinder tussen twee werelden, de man (m/v) met het oliekannetje. Deze rol is op het lijf geschreven van Platform31, maar wordt gelukkig ook regelmatig vervuld door betrokken kennisdragers en reflexieve praktijkmensen bij universiteit, hogeschool, adviesbureau of andere organisaties.



EEN DIMENSIONEEL PAD
EEN RICHTING
EEN SOORT BELEIDING EN GEDETRAG
EEN DIMENSIONELE BELEEFHEID



PLURIFORM PAD
DIVERSE RICHTINGEN
GEDIFFERENTIEERD GEDETRAG EN BELEIDING
PLURIFORM CONTACT





Conclusies: de uitdagingen voor de stadDe krachten samengebundeld

Geert Teisman

De stad groeit uit sociale, economische en fysieke kracht

Een van de krachtige vooruitziende inzichten van het programma Kennis voor Krachtige Steden was de nadruk op het sociale en economische van steden. Tien jaar geleden lag de nadruk nog op de fysieke ruimte. De wethouder Ruimtelijke Ordening was de primus inter pares in veel colleges van burgemeester en wethouders.

En toen al zagen sommigen dat er veranderingen op til waren. Deze zijn er ook gekomen en dramatischer dan tien jaar geleden verwacht. De ruimtelijke ordening, ooit een Nederlands paradepaardje is niet meer. We spreken nu van wijk-, stads- en gebiedsontwikkeling en bij die ontwikkeling staat niet langer de vraag centraal 'waar hoeveel stenen gestapeld moeten worden', maar de vraag wie waaraan behoefte heeft, kapitaal kan vinden en dat initiatief kan combineren met andere initiatieven tot een programmatische versterking van stad en regio. Deze omkering in denken en handelen is groot. Zo groot dat het nog wel even duurt voordat deze verwerkt is in het denken en doen van overheden, private partijen, particulieren en kennispartijen. Dat deze partijen allemaal belangrijk zijn en dat ze elkaar sterker kunnen maken is op diverse plekken onderkend. De zogenaamde triple helix samenwerking wordt volop bezongen en op enkele plekken ook effectief gerealiseerd.

Het primaat is daarmee wel komen te liggen bij de economie. Niets nieuws kan gezegd worden. Was de portemonnee al niet altijd belangrijk. Jazeker, maar er is momenteel wel iets aan de hand. De economie is een wereldspel geworden. De lokale markt is niet verdwenen, maar de internetbestellingen zijn ondertussen wel een meer belangrijke concurrent voor lokale winkeliers dan de lokale concurrent waar ze zich in het laatste deel van de vorige eeuw op richtten. Ondernemen is een mondiaal spel geworden, zelfs als primair lokaal gericht bent. De plek wordt daarbij niet onbelangrijk voor ondernemers. De plek is allen niet langer bepaald en af te bakenen. De lokale markt is een globale markt en de globale markt functioneert door 'lokale' kwaliteiten. Het zijn deze lokale kwaliteiten die de kracht van de stad bepalen.

Steden zitten daarbij niet in een ongunstige situatie. De grootste bedreigingen lijken zich in de ommelanden voor te doen. Pijnlijk helder wordt dat in Groningen, Friesland en Zeeland. Steden blijven magneet voor jong talent dankzij hun agglomeratie-

voordelen. Het is daarbij onzinnig geworden om in gemeentelijke grenzen te denken. Daily Urban Systems is een geveleugeld begrip in de geografie en economie. En daarvan zien we dat deze systemen voor hoogopgeleiden veel groter zijn dan voor laagopgeleiden. De grote stad, opererend in globale netwerken, levert vooral de hoogopgeleiden veel op. Indirecte arbeid voor lager opgeleiden is ook een belangrijke spin-off, maar het is de vraag of daarmee het verlies aan arbeidsplaatsen richting goedkopere landen elders in de wereld ongedaan kan worden gemaakt. We weten het niet.

Wat we wel weten is dat economische groei minder zal komen van grote ondernemingen. Juist daar, en in het bijzonder in de financiële wereld vindt een stevige afname plaats van vaste arbeidsplaatsen, ook in sterke mate in het middensegment. De nieuwe arbeid is misschien wel vooral te vinden in het nieuwe ondernemerschap, zoals dat nu bij ZZPers en in de creatieve economie zichtbaar is. We zien dat de particuliere stedeling en de ondernemer in een nieuwe hybride combinatie naar buiten treden. Een soort van sociaal ondernemerschap, verwachten sommigen.

Zij vormen misschien wel de nieuwe kracht van steden. Velen zullen niet slagen zoals ze voor ogen hebben en sommigen juist wel en soms in onthutsend korte tijd rijk worden door een innovatie waarvan we met de kennis van achteraf kunnen zeggen dat de samenleving daarop zat te wachten. Daarnaast zien we ook dat economische productie steeds meer in ketens plaats vindt. Partijen zoeken elkaar op, proberen elkaars krachten te combineren tot innovaties en verdrievoudigde kracht. De opkomt van economische netwerken is door diverse onderzoekers in KKS op indrukwekkende wijze beschreven, evenals de wens van overheden om via het aanjagen van triple helix achtige samenwerking mee te gaan in deze beweging.

De overheid kan daarmee niet meer toe met zijn klassieke economische instrumenten. Arbeidsmarktbeleid was al beperkt succesvol en het verschaffen van fysieke ruimte, vroeger cruciaal wordt van minder belang. Zonder de schaarste van het verleden is het zeker geen doorslaggevende vestigingsplaatsfactor. De concurrentie tussen gemeenten en regio's op dit punt genereert voor Nederland ook weinig meerwaarde.

Wat steeds meer erkend wordt is dat de economie ondernemerschap vereist en dat de overheid dat niet kan verschaffen, maar er wel ruimte voor kan bieden. Ook wordt erkend dat economie in netwerken plaats vindt en dat het aanjagen en faciliteren van deze netwerken, zowel lokaal als met de globale economie, zowel privaat als met kennisinstellingen en NGO's, een nieuwe belangrijke rol wordt voor overheden. Zij bepalen niet wat er gaat gebeuren, maar zijn wel geëigende partijen om daar waar iets gebeurt uitnodigend te zijn en actief ontmoeting te organiseren in de hoop zo de nieuwe succescombinatie te laten ontstaan. Variëteit organiseren, succes aanmoedigen en ontbrekende elementen van buiten proberen te verlokken lijken de nieuwe

instrumenten van economisch beleid. Overheden gaan niet over stadseconomie en regionale economie, maar kunnen er wel aan bijdragen. De grootste lacune zien de onderzoekers van KKS vooral in het regionale gat. Op regionaal niveau slagen ondernemers er maar moeilijk in elkaar sterker te maken, slagen gemeenten er niet in boven hun onderlinge concurrentie-insteek uit te komen en beschouwen kennisinstellingen innovatie nog niet al hun core business. De provincie lijkt daarin een belangrijke regierol te kunnen hebben, zoals in Duitsland gebruikelijk, maar mag deze rol van 'Den Haag' niet spelen. Dit gat moet snel opgevuld worden.

De grootste uitdaging lijkt te liggen in het sociale domein. Steden en stadbesturen worden meer verantwoordelijk voor sociale zorg. De decentralisaties vragen de laatste jaren veel aandacht van stadsbesturen, ambtenaren en anderen. Begrijpelijk. We hebben hier veel aandacht aan besteed. De aanpak, van keukentafelgesprekken tot integrale zorgteams in de wijken is begrijpelijk in het licht van de kostenbeheersing en de wens eerst te kijken naar wat mensen nog kunnen. Participeren is voor mens en samenleving beter dan passief gedrag. Participeren lijkt evenwel niet voor iedereen weggelegd. Dan ontstaat langdurige zorg en die blijkt duur. Er wordt wel berekend dat 2 % van de stedelijke bevolking ruwweg de helft van de zorgkosten veroorzaakt. Tot nu toe is de solidariteit met deze groep stevig, maar of dat zo blijft is de vraag. Belangrijk is in ieder geval om de zorg zo efficiënt en effectief mogelijk te organiseren. Ook daar zien we een neiging om tot samenwerkingen te komen op een bovenlokaal niveau, zowel tussen gemeenten onderling als met zorgaanbieders die veelal bovenlokaal opereren.

Daarbij mag niet uit het oog worden verloren dat de stad ook een magneet is voor ondernemende en zelfzorgzame burgers, die goed voor zichzelf en hun directe omgeving zorgen, vaak wonen in wijken waar stadsbesturen weinig omkijken naar hebben in termen van schoon, heel en veilig en die via de afdracht van belastingen ook stevig bijbetalen aan het beheer en de ontwikkeling van steden. Soms lijken beleidsmakers deze grote groep burgers te vergeten, of misschien zijn het vooral de media die aan deze groep weinig aandacht besteden: ze maken immers weinig problemen. Toch bepaalt deze groep in belangrijke mate de ontwikkelingskansen van de stad. En daarin zit symbiose: de stad biedt hen meer kansen dan het platteland. Voorzichtig komt wel beleid van de grond voor kenniswerkers of expats, maar de urgentie daarvan wordt niet breed gezien. Kansen hebben wat dat betreft de neiging slecht zichtbaar te zijn, problemen dringen zich daarentegen vaak op, meer of minder schrijnend. Sociale kracht van de stad vloeit voort uit het vermogen van steden om de kansrijken aan te trekken. De regel lijkt daarbij: hoe groter de stad hoe meer aantrekkingskracht op de kansrijken. En tegelijkertijd lijkt te gelden dat ook juist steden de minder kansrijken aantrekken, die door de vaak zwakke sociale vangnetten van de anonimiteit van de grote stad regelmatig in problemen komen. Ruimte scheppen voor de kansrijken en een basiszorg voor de minder kansrijken blijft ook de komende decennia wellicht de grootste stedelijke uitdaging.