Stad en wijk: verschillen maken kwaliteit

Visie op de Stad

Advies 013
15 april 1999

Aan de Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
drs. J.P. Pronk
Postbus 20951, IPC 100
2500 EZ DEN HAAG

VROMraad

Koningin Julianaplein 2 IPC 105 postbus 30949 2500 GX DEN HAAG
telefoon (070) 339 15 05 fax (070) 339 19 70 E-mail: vromraad@vromraad.cs.minvrom.nl

datum: 19 april 1999
kenmerk: br90419.009
betreft: advies: Stad en wijk: verschillen maken kwaliteit

Mijnheer de Minister,

Bij brief van 16 december 1998 heeft u, mede namens uw ambtgenoot de Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid, aan de VROM-raad de adviesaanvraag “Visie op de Stad” voorgelegd. Hierbij bieden wij u het advies, getiteld “Stad en wijk: verschillen maken kwaliteit” aan. Uitgangspunt van dit advies is dat het beleid gericht op versterking van de weerbaarheid van de steden met kracht moet worden voortgezet.

De Raad ziet verschillen tussen en binnen de steden van ons land niet als een probleem, maar als een kwaliteit. Er moet door de overheid en door andere partijen flink in de stad worden geïnvesteerd om te voorkomen dat de kwaliteit van de woonmilieus in de stad achterblijft bij de vraag van de bevolking. Stedelijke vernieuwing moet helpen om tegemoet te komen aan de gevarieerde woonwensen van mensen die in de stad wonen en willen wonen. De sturing moet gericht zijn op het bieden van meer keuzemogelijkheden van de bewoners in de stad en in de wijk en niet op het plannen en maken van een andere bevolkingssamenstelling in de stad en in de wijk. Beleid gericht op een ongedeelde stad moet zich niet toeleggen op het wegwerken van alle verschillen tussen wijken, maar moet, heel specifiek, uitsluiting en harde sorteermechanismen tegengaan. Het beleid moet werken aan grotere toegankelijkheid van wijken.

De Raad hoopt met dit advies bouwstenen te hebben aangedragen voor de beleidsontwikkeling inzake de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, de Nota Wonen in de 21e eeuw, het Grote Stedenbeleid en het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing.

Hoogachtend,

De voorzitter,

dr.ir. Th. Quené

De algemeen secretaris,

drs. W.A. Haeser

Inhoudsopgave

Samenvatting 7
Aanbevelingen 17

Inleiding 22
De adviesaanvraag 22
Karakter en opzet van het advies 22

1. Stad en Stedelijkheid 24
1.1 Inleiding 24
1.2 Wat maakt een stad tot stad? 24
1.3 Een visie op stedelijkheid 28
1.4 Visie op de stad: verschillen maken kwaliteit 33
1.5 Conclusie 37

2. De stedelijke opgave 42
2.1 Van visie naar opgave 42
2.2 Dynamiek in de stad 42
2.3 De fysieke opgave: wonen en de openbare ruimte 48
2.3.1 Wonen in de stad 50
2.3.2 Openbare ruimte in de stad 56
2.4 De economische opgave: werken in de stad 60
2.5 De sociaal-culturele opgave: samenleven in de stad 63
2.6 Conclusie 69

3. Stedelijk beleid en stedelijke vernieuwing 73
3.1 Van opgave naar beleid 73
3.2 Beleid en schaalniveau 73
3.3 Deling in stad en regio 75
3.4 Stedelijke herstructurering en sociale consequenties 81
3.5 Ruimtelijk-economische structuurversterking 85
3.6 Sturing en het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing 86
3.7 Conclusie 92

Literatuur 97

Bijlagen:

Bijlage 1	Adviesaanvraag	103
Bijlage 2	De stedelijke woningmarkt en de fysieke opgave, bijdrage van prof. dr. P. Hooimeijer, Universiteit van Utrecht	106
Bijlage 3	Expert-meetings: deelnemers en bevindingen	124
Bijlage 4	Samenstelling VROM-raad	132

Samenvatting

Op 29 mei 1997 heeft de VROM-raad een advies uitgebracht over de Ontwerpnota Stedelijke Vernieuwing. In dat advies kondigt de Raad aan op termijn te komen met een nadere visie op de stad en de stedelijke vernieuwing. Bij brief van 16 december 1998 vraagt de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer een vervolgadvies 'Visie op de stad'.

In de adviesaanvraag gaat de aandacht uit naar *a*) de wijze waarop fysiek ingrijpen in de stad effectief gecombineerd kan worden met beleid inzake de sociale en economische problematiek, *b*) een juiste allocatie van verantwoordelijkheden en *c*) de relatie tussen het ruimtelijk beleid en stedelijke vernieuwing. In het advies 'Corridors in balans' (januari 1999) is de Raad reeds op het derde cluster uit de adviesaanvraag ingegaan.

Dit advies is opgebouwd uit drie delen en draagt het karakter van een beleidsfilosofie voor stad en wijk, van waaruit de overheid op de verschillende beleidsniveau's met een zekere coherentie zou moeten handelen. In het eerste deel worden stad en stedelijkheid als zodanig belicht. Het wordt afgesloten met een visie van de Raad op stad en op stedelijkheid.

In het tweede deel wordt ingegaan op de opgaven waar stad en steden de komende jaren voor staan. De stedelijke opgave wordt in dit deel gesplitst in een fysieke, economische en sociaal-culturele opgave. De ecologische stedelijke opgave wordt in een vervolgadvies uitgewerkt. In het derde deel wordt ingegaan op een aantal kwesties bij de vertaalslag van opgave naar beleid. Het advies wordt afgesloten met elf beleidsaanbevelingen.

I. Stad en stedelijkheid

De stad

In de loop van de tijd heeft de stad zich ontwikkeld van een traditionele handelsplaats met stadsmuren via een moderne industriestad tot een knooppunt van diensten, handel en woonwijken. Dit heeft geleid tot grote veranderingen in het ruimtebeslag en in het aanzien. Tussen de steden zijn grote verschillen gerezen in hun betekenis voor de omgeving. Een algemeen geldende definitie van de stad bestaat niet. Daarvoor is de variëteit aan - naar tijd en plaats wisselende - criteria te groot.

De stad is echter niet verdwenen of opgelost in de ruimte. Steden zijn geen op zich staande entiteiten, maar maken deel uit van complexe netwerken van interactie. De klassieke tegenstelling tussen stad en platteland is verdwenen. Het afnemende belang van afstand en de veel grotere mogelijkheden om footloose te zijn, leiden tot ondermijning van het oorspronkelijke concentratie-voordeel van de stedelijke nederzetting. Door deze ontwikkelingen zijn andere aspecten dan alleen nabijheid van belang geworden bij de keuze van de locatie. Zo is de culturele identiteit van een plek een steeds belangrijker factor geworden in de aantrekkelijkheid ervan.

Stedelijkheid

Stedelijkheid is niet meer strikt gebonden aan een plek: het kan overal in Nederland worden ‘bedreven’ door de toegenomen mobiliteit en communicatie. In die zin is geheel Nederland verstedelijkt en is stedelijkheid op afstand mogelijk. Toch blijft op concentratie gericht beleid geboden. De Raad voert daar in hoofdlijnen twee motieven voor aan. Het eerste motief is dat voorkomen moet worden dat de steden in bepaalde opzichten leeglopen. Hierdoor dreigen ze noodgedwongen als bezemwagen op de regionale woning- en arbeidsmarkt te fungeren en zijn ze niet meer aantrekkelijk als (inter)nationaal vestigingsmilieu voor bedrijven en huishoudens. Hier liggen niet alleen economische motieven aan ten grondslag als het voorkómen van (maatschappelijke) kapitaalvernietiging maar vooral ook rechtvaardigheidsmotieven en motieven van behoud van culturele diversiteit. Steden moeten zich blijven inspannen om volwaardige vestigingsplaatsen te zijn voor werken en wonen. Dat houdt in het bieden van variatie in woonmilieus, zodat wie in de stad wil wonen daar grosso modo ook een aantrekkelijke woning in een aantrekkelijk woonmilieu kan vinden. Dit houdt ook in een uitgekiende ruimtelijk-economische strategie om de stad als aantrekkelijk vestigingsmilieu te positioneren.

Het tweede motief is dat er verschillende vormen en soorten stedelijkheid aan het ontstaan zijn waarbij het belang van die vorm van stedelijkheid, die is gebaseerd op face-to-face-contact en drukte in stedelijke, dicht bebouwde setting, beslist niet minder is geworden. Deze vorm mag niet door voortgaande deconcentratie verloren gaan. De voedingsbodem voor deze vorm van stedelijkheid ligt op plekken die hun kracht ontlenen

aan specifieke kwaliteiten als een goede bereikbaarheid, een hoge interactie, een broedplaatsfunctie, een sterke eigen cultuurhistorische identiteit of een functionele specialisatie (bij voorbeeld kennisstad, museumstad, havenstad). Deze plekken zullen zorgvuldig verder ontwikkeld moeten worden waarbij een goed ontwikkelde openbare ruimte een belangrijke bouwsteen is. Het gaat vooral om versterking van identiteit, herkenbaarheid en aantrekkelijkheid zonder in de valkuil van te grote functionele eenzijdigheid en daarmee gepaard gaande kwetsbaarheid terecht te komen.

Verschil

De verschillen tussen steden (in uiterlijk, opbouw, karakter, aanbod van functies en voorzieningen) kunnen worden benut als hefboom voor beleid. Niet het wegwerken van de verschillen tussen de steden staat centraal, maar het benutten ervan. De Raad pleit daarom voor synergie in plaats van concurrentie tussen steden. Bij competitie en concurrentie wordt vaak hetzelfde nagestreefd. Door middel van onderlinge samenwerking kunnen de steden hun verschillen 'uitbaten'.

Juist die verscheidenheid maakt steden aantrekkelijk, maakt dat steden zich kunnen profileren in het totale stedelijke netwerk dat Nederland is. Dat betekent ook dat niet elke stad 'compleet' hoeft te zijn, maar zijn eigen kwaliteiten moet uitbuiten en waar mogelijk moet accentueren. Hierin is de identiteit van de stad te vinden. De voordelen van de grotere schaal, het niveau van het stedelijk netwerk, liggen in de *extra* voorzieningen die binnen het bereik komen. In plaats van de term netwerkstad te gebruiken spreekt de Raad echter liever over *stedelijke netwerken*, omdat het niveau van de basisvoorzieningen van de afzonderlijke stedelijke kernen niet uit het oog mag worden verloren. De noodzaak van specialisatie en onderscheid tussen deze kernen wordt onderstreept. Tegelijkertijd is nodig dat bepaalde basisvoorzieningen en -functies bij wijze van spreken 'om de hoek' in de wijk, de buurt en het stadsdeel beschikbaar moeten zijn.

Het belang van verscheidenheid zit niet alleen in het verschil tussen de steden onderling, maar zet zich door naar het niveau van buurten en wijken. Ook in de steden zelf is een verscheidenheid aan woonmilieus en interessante plekken waar te nemen. Deze verschillen bínnen de steden zijn in beginsel positief: verschillen maken kwaliteit. Als er echter sprake is van een ongewenste uitsluiting of van een gebrek aan keuzemogelijkheden voor sommige personen of groepen in de stedelijke samenleving, dan vraagt dat om bijsturing.

II. De stedelijke opgave

Omgaan met verschil doet geen afbreuk aan de stad, maar kan deze juist versterken. In de stad is een grote dynamiek in de bevolking ontstaan door vestiging van migranten uit het buitenland, vertrek naar suburbane gemeenten van groepen uit de stedelijke bevolking en door de aantrekkingskracht voor jongeren vanwege opleidingen.

De economische groei in de steden is lager dan in de omgeving van de stad. De hoge werkloosheid in de stad leidt tot een grote groep in de stedelijke bevolking met een krap bestedingsniveau. Concentraties van huishoudens met een laag inkomen en concentraties van migrantenhuishoudens doen zich steeds meer afgetekend voor. Deze concentraties overlappen elkaar in sterke mate.

Er is een opgave in fysieke zin (waarbij de woningvoorraad en de openbare ruimte belangrijk zijn), in economische zin (werken en bedrijvigheid) en in sociaal-culturele zin (samenleven). Later zal de Raad adviseren over de ecologische opgave van de stad.

De fysieke opgave

De grote voorraad aan gebouwen en harde infrastructuur op het stedelijk grondgebied vraagt om voortdurende aanpassing. Niet alleen slijtage en technische veroudering zijn hier relevant, maar vooral de mate waarin de woningvoorraad een antwoord biedt op de vraag van de gebruikers van vandaag en morgen.

Er is voldoende onderbouwing gegeven aan de noodzaak om tot omvangrijke investeringsprogramma's voor de steden te komen. Hiervoor is rijksbeleid en rijkssteun noodzakelijk. Deze zijn verwoord in het Regeerakkoord en uitgewerkt in het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). De Raad geeft verderop in dit advies commentaar op dit laatste initiatief.

Wonen

De toenemende ontspanning op de woningmarkt zal grote gevolgen hebben, die nu slechts bij benadering geschat kunnen worden. Van een markt waar het aanbod en de kwantiteit voorop staan, moet omgeschakeld worden naar een markt waarin de vraag en de kwaliteit het primaat hebben. De ontwikkeling op de stedelijke en regionale woningmarkt moet scherp in de gaten gehouden worden. Leegstand ontstaat nu al in delen van de markt van huurwoningen in verschillende regio's, maar het is niet uitgesloten dat bij ongewijzigd beleid, de leegstand zich zal verspreiden over het hele land, ook in de Randstad (zie bijlage 2). De druk op de markt van koopwoningen is hoog. Omdat veel mensen in de stad in een (meergezins)woning van tweede keuze wonen, gaan mogelijkerwijs veel bewoners bij groei van het woningaanbod van eengezinswoningen op de VINEX-locaties (of elders) verhuizen. In de stad zijn te weinig woningen te vinden waar

veel vraag naar is. Veel portiek-etagewoningen in vroeg-naoorlogse wijken zijn klein en gehorig. In vooroorlogse wijken en in wijken met veel hoogbouw uit de jaren zestig en zeventig zijn tekorten in de woonomgeving. De economische, demografische en sociaal-culturele ontwikkelingen maken dat aanpassingen noodzakelijk zijn geworden: meer ruimte (eengezinswoningen), meer koop, voldoende voorzieningen, meer variatie en keuzemogelijkheden in de stad. De vraag naar meer woonkwaliteit beperkt zich niet tot stedelijke huishoudens met een wat beter inkomen. Ook onder lage inkomensgroepen komt veel vraag voor naar meer ruimte en naar beter passende woonruimte (ouderen, grote allochtone gezinnen). Stedelijke herstructurering moet op deze woningvraag in haar verscheidenheid inspelen. De herstructurering zal rekening moeten houden met de afhankelijkheid van een deel van de stedelijke bevolking van de voorraad goedkope (huur)woningen.

Openbare ruimte

De kwaliteit van de stad wordt ook afgemeten aan de kwaliteit van de openbare ruimte, op het niveau van de stad en het niveau van de wijk. Deze beïnvloedt de leefbaarheid in de wijk en bepaalt mede het vestigingsklimaat voor bedrijven. Openbare ruimte is nodig om stedelijkheid te kunnen ervaren. De openbare ruimte is niet meer een eenduidig begrip. Er is een grote verscheidenheid aan openbare ruimten, er is verschil in beleving en er zijn gradaties in de openbaarheid. Nieuwe verzamelplekken zijn ontstaan, bijvoorbeeld stationslocaties of het voetbalstadion. Van oudsher bestaande pleinen en straten zijn van karakter veranderd, van ontmoetingsplaats naar gevarenzone. Mede daardoor worden in toenemende mate delen van de openbare ruimte voor specifieke doelgroepen gereserveerd onder uitsluiting van anderen ('parochialisering'). Dit kan een risico voor de toekomst vormen. Het is de opgave tegen te gaan dat de openbare ruimte tussen wal en schip valt en in feite 'oplost'. Dit betekent grote aandacht voor het ontwerp in relatie tot de functie van openbare ruimten, met ook hier voldoende aandacht voor verscheidenheid. Investeringen in de openbare ruimte moeten niet de sluitpost van de exploitatie worden.

Bij bestaande en bij nieuwe wijken is het van belang voldoende oog en respect te hebben voor de bestaande stedenbouwkundige kwaliteiten. Een stad krijgt immers mede karakter door de variatie die is ontstaan in de loop der tijden. Hierin speelt een uitnodigende openbare ruimte een vooraanstaande rol.

De economische opgave: werken in de stad

Het aanvankelijke concurrentievoordeel van de stad (nabijheid, markt, voorzieningen) dreigt om te slaan in een nadeel: slechte bereikbaarheid, onvoldoende groeimogelijkheden, onveiligheid, gebrek aan attractieve woonmilieus in de stad voor midden en hogere inkomensgroepen. De economische potentie van de stad wordt nog onvoldoende benut. De rol van de diensten wordt in de economie belangrijker: dit biedt kansen voor

de stad. De stad is ook een kansrijk productiemilieu voor innovatie en voor overloop van informele naar formele economie.

De sociaal-culturele opgave: samenleven in de stad

Samenleven in de stad is een sociaal-culturele opgave. De grote verschillen in achtergrond, leefstijl en materiële condities leveren niet alleen problemen op, maar bieden ook potenties om een specifiek gekleurde leefbare wijk en stad te maken. Omgaan met verschil dus ook in de sociaal-culturele sfeer. Dit is sociaal investeren waarin een geïntegreerde aanpak nodig is van beleid dat gericht is op een volwaardige deelname van elke burger. Het gaat om participatie in allerlei levenssferen (onderwijs, arbeid, ruimte voor eigen identiteit). Voorop staat het hebben van gelijke kansen, het formuleren van gemeenschappelijke basisnormen en respect voor de eigen identiteitsbeleving. Mensen moeten een boodschap aan elkaar hebben in de wijk én in de gehele stad.

Sociaal-cultureel beleid moet zowel voor het individu als voor de buurt van belang zijn. Sociale problemen zijn dan wel zichtbaar op buurtniveau, maar de buurt hoeft niet de oorzaak te zijn. Vaak overstijgen de oplossingen van de maatschappelijke problematiek het niveau van de buurt. Een te grote fixatie op het buurtniveau bij sociaal beleid is ongewenst.

III. Stedelijk beleid

De stedelijke opgave maakt deel uit van een regionale opgave. Niet alle stedelijke opgaven kunnen en moeten binnen het stedelijk grondgebied opgelost worden. De regio - hier verstaan als de centrumstad met de direct aangrenzende gemeenten - is onontbeerlijk als niveau van analyse en beleid. De regio is echter geen panacee voor alle stedelijke kwalen. Afhankelijk van het onderwerp zal er tussen de schaalniveaus 'geschakeld' moeten worden.

De verschillende wijken in de steden bieden verschillende attractiewaarden, die voor sommige stedelingen wel en voor andere niet interessant zijn. Verschillen tussen wijken zijn een kwaliteit van de stad. De diverse woonmilieus vergroten de aantrekkelijkheid van een stad als vestigingsplaats. De kritische vraag is wel of de bestaande verschillen neerslag zijn van een selectieve toegang tot wijken en tot woonmilieus. De huidige verscheidenheid is niet in alle gevallen een neerslag van vrije keuze van de bewoners. Er zijn bewoners die in bepaalde wijken wonen, omdat ze een woning elders niet kunnen betalen of niet kunnen bemachtigen of omdat ze snel een woning nodig hebben (om daarna weer door te stromen). Andere groepen zijn uitgeweken naar nieuwe wijken aan of buiten de stad, omdat de gewenste woning in de stad in het geheel niet te vinden was, te prijzig was of een te lange wachttijd betekende.

Beleid gericht op een ongedeelde stad moet zich toeleggen op het toegankelijk maken van wijken en moet uitsluiting en harde sorteermechanismen tegengaan. In wijken met veel huurwoningen moet ook een mogelijkheid tot eigen woningbezit zijn, net zoals in wijken waarin veel koopwoningen worden gebouwd er de mogelijkheid tot huren moet zijn. Dat geldt ook voor VINEX-wijken. Dit wordt niet ingegeven door een opvatting over een gewenste mix van bewoners, maar is primair gebaseerd op het vergroten van de keuzevrijheid van alle inwoners. Het beleid moet gericht zijn op veranderingen in de woningvoorraad die aansluiten op de snel veranderende vraag. De gedachte is dat als mensen positief voor een wijk of een bepaald woonmilieu kiezen de binding aan de woonomgeving het sterkst is. Omgaan met verschil zonder uitsluiting is de centrale beleidsopgave.

Ongedeelde stad

Met het concept 'ongedeelde stad' wordt door beleidsmakers gereageerd op de toegenomen segregatie in steden. Nagestreefd wordt een stad zonder harde scheidslijnen tussen arm en rijk, blank en zwart. Het beleidsconcept laat zich op verschillende manieren invullen. De discussie erover laat een combinatie zien van overtuigingen en ambities, die niet allemaal consistent zijn. Zo moet voor de Raad de 'ongedeelde stad' niet een beleidsconcept zijn, waarin menging van bevolkingsgroepen wordt nagestreefd en waarin

naar een ‘gemiddelde’ bevolking per wijk wordt toegewerkt. Evenmin is het een concept om met een grenzeloze ambitie door fysiek beleid sociale doelen te bereiken (‘social engineering’).

Beleid gericht op een ongedeelde stad zou zich dus niet moeten toeleggen op het wegwerken van alle verschillen tussen wijken maar, heel specifiek, uitsluiting en harde sorteermechanismen tegen moeten gaan. Het beleid moet werken aan grotere toegankelijkheid van wijken en inzetten op vernieuwing en differentiatie van het woningaanbod, in aansluiting op de vraag van de stedelijke bevolking. Hierbij mag geen sprake zijn van verdringing van huishoudens en moet niet gestuurd worden op uniformering van buurten naar één patroon, maar op verscheidenheid. Het beleid richt zich op het wegnemen van barrières op de stedelijke en regionale woningmarkt die de keuzevrijheid belemmeren. Dit betekent geen ongebreidelde marktwerking, maar sturing: sturing ten behoeve van meer keuzevrijheid. Niet sturen op uitkomsten, maar op mogelijkheden.

Stedelijke herstructurering, fysieke en sociale vernieuwing.

Met fysiek herstructureringsbeleid moet verbetering van het woon- en leefmilieu worden beoogd, waarbij een volkshuisvestelijke bijdrage aan een grotere leefbaarheid al een prestatie van de eerste orde is. Herstructureringsbeleid is echter niet geschikt om de kansarmoede in de maatschappij te bestrijden. Wel kan het de binding aan de stad verhogen en het vertrek uit de stad verkleinen.

Bij dit beleid is het bewerkstelligen van meer differentiatie in de woningvoorraad van belang. In veel wijken is de woningvoorraad homogener dan de bevolking. Differentiatie van de woningvoorraad is echter geen doel op zich. Het kan een antwoord zijn op de gevarieerde woningvraag van vandaag en morgen in de stad. Nauwkeurig moet worden nagegaan welke mogelijkheden het woonmilieu biedt en kan bieden voor de vraag van de plaatselijke bevolking en het verloop hierbinnen. De Raad is groot voorstander van een gericht beleid van herstructurering, maar voegt eraan toe, dat we er niet zijn met impliciete standaardrecepten waarin een hoog aandeel sociale huur als probleem wordt gezien en een stijgend aandeel koopwoningen als wenselijk.

Als relevante woningvragers moeten vooral de zittende stedelijke bevolking, hun nakomelingen en de ex-stedelingen worden opgevat, dit in de verwachting dat vooral bij hen het grootste draagvlak voor stedelijk wonen aanwezig is. Uitsluitend gericht zijn op groepen buiten de stad (binnenhalen van ‘nieuwe stedelingen’) ondermijnt het draagvlak voor een aanpak in de wijk en het werkt nieuwe problemen van verdringing en herhuisvesting in de hand.

Dit differentiatiebeleid geeft mogelijkheden tot nieuwe coalities met bewoners én het leidt tot een veel groter scala aan producten dan gewoonlijk: huur, koop en van alles ertussen in, met lift, voorzieningen, groot aantal woningtypen en plattegronden, groot en sober, klein en luxe etcetera.

Een stad kan zich niet rijk bouwen, maar kan wel beter inspelen op de woningvraag van de stedelingen die een andere woonwens hebben dan een kleine portiek-etagewoning zonder lift in de huursector. Het vasthouden van de stedelijke bevolking levert op termijn een minder selectieve uitstroom uit de stad op en daarmee ook een andere inkomensopbouw binnen de stedelijke bevolking. De buurt wordt niet als een statische en homogene eenheid gezien met een uniforme woningvraag, maar als een dynamische en heterogene vindplaats van woningvragers die kiezen voor blijven in de buurt in een verbeterde woning en woonomgeving. De zittende bevolking wordt in deze opvatting niet benaderd als een te emanciperen groep of als hindermacht bij de uitvoering van een intensieve upgrading-operatie, maar gewoon als klant met wensen en mogelijkheden.

Zo wordt een andere positie gekozen dan in veel lopende discussies gebeurt: hierin wordt te vaak differentiatie als doel in zichzelf gezien en wordt stedelijke vernieuwing eenzijdig gezien als een beweging van de woningvoorraad naar dure koop met verdringing van de stedelijke bevolking.

Het beleid van herstructurering moet meer samenhang krijgen met de grote nieuwbouwproductie in en buiten de stad (VINEX, woningbouw in landelijk gebied). De herijking van VINEX in 2000 moet hiervoor worden gebruikt. De spanning tussen herstructurering en de mogelijkheden van de zittende bevolking kan ook verlicht worden door voldoende sociale woningbouw in het VINEX-programma, door het beter benutten van de bestaande woningvoorraad in het gehele stedelijk gebied (woonruimteverdeling, huursubsidiebeleid) en door de herstructureringsaanpak zelf.

Ruimtelijk-economische structuurversterking

Op economisch terrein is een versterking van de stedelijke ruimtelijk-economische structuur noodzakelijk in samenhang met versterking van de stedelijke woning- en arbeidsmarkt. Hierbij dient ingezet te worden op de stuwende kanten van de stedelijke diensteneconomie (kantoren, toerisme) en dient meer ruimte in de stad gevonden te worden voor het accommoderen van daarvan afgeleide werkgelegenheid.

Hiervoor is herontwikkeling nodig van verouderde bedrijventerreinen, de bouw van combinatiegebouwen en een intensiever ruimtegebruik evenals opwaardering van de openbare ruimte. Ook de kwaliteit en de differentiatie van het woningaanbod op stedelijk en regionaal niveau zijn een belangrijke factor in het vestigingsklimaat van bedrijven.

De culturele en cultuurhistorische potentie van de steden is een belangrijk element in de ruimtelijk-economische structuur. Juist hierin ligt voor de toekomst een uniek ‘selling point’ voor de steden en een bron van (extra) werkgelegenheid. Gebaseerd op hun specifieke cultuurhistorisch sterke punten kunnen steden een recreatief aantrekkelijk verblijfsklimaat aanbieden.

De mogelijkheden die een (gedeeltelijke) transformatie van de informele economie kunnen bieden, moeten worden benut. Te denken valt aan het witten van bepaalde kansrijke informele activiteiten in steden zoals die onder meer te vinden zijn in de schoonmaakbranche en het 'klusjesbedrijvencircuit'.

Van meer aanbod van goedkope bedrijfsruimte kan een belangrijke economische impuls uitgaan. Op specifieke plaatsen in de stad doen zich hiervoor goede ruimtelijke omstandigheden voor. Bij ontwerp en herontwerp, bij nieuwbouw en bij herstructurering kan dit nieuwe mogelijkheden opleveren.

Sturing met het Investeringsfonds Stedelijke Vernieuwing (ISV)

Bij de sturing van rijkswege van stedelijke vernieuwing is het ISV relevant. In dit nieuwe fonds worden enkele geldstromen gebundeld die betrekking hebben op de fysieke kant van de stedelijke vernieuwing. Twee vernieuwingen hierin hebben elk op zich de steun van de Raad. De gerichtheid op de technische kwaliteit van de woning is verbreed tot het vraagstuk van het gehele woonmilieu. Voorts wordt de fysieke aanpak meer in de context van het gehele Grote Stedenbeleid gezien. Bij deze tweede vernieuwing moet er voor worden gewaakt dat de decentrale opzet en het meerjarig financieel perspectief uit het zicht verdwijnen. De rijksmiddelen in het fonds zijn niet ruim te noemen. Van andere partijen wordt wel heel veel verwacht, ook bij een opgave die nog betrekkelijk beperkt gedefinieerd is. Over de toetsing van visies en programma's is nog veel onduidelijk. Als het ISV het enige fonds is binnen het Grote Stedenbeleid dat van een redelijke voeding is voorzien, dan zal het fonds ook voor allerlei andere opgaven worden aangeslagen en treedt erosie op. De Raad adviseert hierin te handelen volgens het parool: 'voeding bepaalt breedte' of andersom 'breedte bepaalt voeding'. Verzwaring van het inhoudelijk commitment van de rijksoverheid bij stedelijke vernieuwing is beter dan een procedurele en bureaucratische toetsing van voorstellen van gemeenten. Toezicht moet meer met gekwalificeerde, uit meerdere partijen gevormde visitatiecommissies plaats vinden dan met administratieve regelgeving.

Aanbevelingen

1. Versterk de stad

Beleid gericht op versterking van de weerbaarheid van de steden moet met kracht worden voortgezet. Speerpunten daarbij zijn de kwaliteit van de openbare ruimte, groen in de stad, verscheidenheid aan woonmilieus, bereikbaarheid van stadscentra, voldoende en gevarieerde voorzieningen. De identiteitsverschillen tussen steden moeten worden uitgebuit en waar mogelijk worden geaccentueerd. Steden moeten elkaar aanvullen in plaats van kopiëren. Concurrentie tussen steden wordt zo omgebogen tot synergie op een hoger schaalniveau.

2. Kies voor verschil

Waardeer verschillen tussen en binnen steden en baat deze verschillen uit om zo de kwaliteit van de steden te versterken. Het begrip kwaliteit krijgt immers pas betekenis wanneer voldoende rekening gehouden wordt met verschil en verscheidenheid. Dit vraagt om een doordachte uitwerking en een passend instrumentarium.

3. Zorg voor samenhang in investeringen naar tijd en plaats

Voorzie het fysieke terrein (woningvoorraad, openbare ruimte, groen, verkeer en vervoer), het economische terrein (werkgelegenheid, bedrijfsruimte, bereikbaarheid, voorzieningenniveau, informele economie) en het sociale terrein (veiligheid, welzijn, zorg, onderwijs) gelijktijdig van meerjarig gegarandeerde financieringsstromen, om de kwaliteit van de steden te versterken. Dit bevordert de noodzakelijke samenhang.

4. Voer niet alleen fysiek beleid, maar ook sociaal-cultureel beleid

Combineer fysiek beleid met sociaal-cultureel beleid. Sociale problemen worden immers niet opgelost door woningen te slopen en te vervangen door woningen waar de oorspronkelijke bewoners niet meer in terecht kunnen; dat is verplaatsen of verdunnen van sociale problemen. Kom daarom met een samenhangend beleid gericht op meer werk, meer veiligheid en meer gedifferentieerde woonmilieus. Werk aan een gemeenschappelijke definitie van basisnormen en bied ruimte voor het beleven van eigen identiteit. Voer sociaal beleid sterker op het niveau van de stad en het stedelijk netwerk.

5. Zorg voor anders gerichte overheidssturing

Beklemtonen van het verschil tussen en binnen de steden vraagt eerder om anders gerichte dan om minder overheidssturing. De rijksoverheid stelt de kaders vast, stimuleert initiatieven van alle betrokkenen en houdt toezicht op de kwaliteit van de uitvoering. Dit toezicht moet méér met gekwalificeerde visitatiecommissies plaatsvinden, die gevormd zijn vanuit meerdere partijen, dan met administratieve regelgeving. Dit past beter bij het zoeken

naar verschil en verscheidenheid dan administratieve regelgeving die vooral uitgaat van uniformering als beoordelingskader.

De provincie let op de provinciale en regionale samenhang.

De gemeentelijke overheid is regisseur om de belangen van bewoners, woningcorporaties en marktpartijen zo goed mogelijk te verenigen: dit vraagt om visie, sturing, planning en programmering. In dit kader stellen de steden meerjarige investeringsprogramma's op. Product en proces gaan daarbij hand in hand.

6. Kies voor aanpassingen van de stedelijke woningvoorraad

De kwaliteit van de woningvoorraad in de steden komt niet in voldoende mate tegemoet aan de gevarieerde woonwensen van mensen, die in de steden wonen en willen wonen. Deze kwaliteit is met name in de vroeg naoorlogse woonwijken met veel portiek-etagewoningen en hoogbouw-galerijflats voor alle inkomensgroepen onvoldoende.

Voor de grote diversiteit aan wensen en mogelijkheden is een passend woningaanbod nodig: ingrijpende renovatie, sloop en vervangende nieuwbouw en een sterke productinnovatie van de bestaande woningvoorraad.

7. Ga bij de aanpassingen van de woningvoorraad uit van de vraag van de huidige stedelijke bevolking

Primair moet uitgegaan worden van de huidige bewoners om te voorkomen dat zij wegtrekken uit de stad. Daarnaast moet er ook oog zijn voor hun nakomelingen, ex-stedelingen en voor anderen die in de stad willen wonen. Samen met de huidige stadsbewoners moet een verscheidenheid aan woningen en woonmilieus ontwikkeld worden die ruimte geeft aan de woningvraag van de stedelingen en hun kinderen. Gelet op de fysieke opgave kunnen zich spanningen voordoen tussen het woningmarktperspectief op langere termijn en het sociale perspectief op korte termijn. Met een sterke inzet op coalitievorming bij de plannen en het afstemmen van de aanpassingen op de legitieme wensen van de bevolking kan de spanning beheerst worden en vooruitgang worden geboekt.

8. Werk liever met keuzevrijheid van onderaf dan met 'evenwichtige bevolkingsopbouw' van bovenaf

Richt de sturing op mogelijkheden, niet op uitkomsten. Als concentraties van kansarmen voortkomen uit gebrek aan keuzemogelijkheden, is er een probleem. Gebruik het concept 'ongedeelde stad' als beleid om de keuzemogelijkheden van bewoners op de gehele woningmarkt te vergroten. Het gaat niet om een beleid van menging van bevolkingsgroepen of om het bewerkstelligen van een 'evenwichtige bevolkingsopbouw'. Een zekere mate van differentiatie in de bevolkingsopbouw is wel vaak het resultaat van een vernieuwing van de wijk en is op zich ook wel gewenst. Zie ook hier 'verschil' als potentie en verhef 'verschil' niet zonder meer tot probleem.

9. Stem per VINEX-regio herstructurering af met nieuwbouw in en buiten de stadsgewesten en met overig voorraadbeleid

Afstemming tussen de nieuwbouwprogramma's in en buiten de stadsgewesten met de herstructurering ontbreekt op dit moment; zowel in tijd als programma. In sommige regio's kan het risico ontstaan dat een hoog tempo van de VINEX-productie - al dan niet in combinatie met het benutten van andere streekplancapaciteit - de stad voor een probleem van leegstand en teloorgaande leefbaarheid in wijken en buurten stelt.

Oplossing van dit probleem kan liggen in een beperking of fasering van de bouwproductie buiten VINEX, in fasering van de VINEX-productie en in een versnelling van de herstructurering van de stedelijke woningvoorraad. De herijking van VINEX in 2000 moet gebruikt worden om mogelijke problemen per VINEX-regio - en daarbinnen onderscheiden naar deelmarkten - in kaart te brengen om vervolgens na overleg nieuwe afspraken te maken. Zijn er meer of minder woningen nodig, is er behoefte aan andere woningen dan de bestaande (grootte, eigendomsverhouding, dichtheid)?

Behalve dit moet ook het stedelijke en regionale woonruimte- en huursubsidiebeleid meer in lijn komen met het herstructureringsbeleid.

10. Versterk de ruimtelijk-economische structuur van de stad

Versterk in onderlinge samenhang de ruimtelijk-economische structuur, de arbeidsmarkt en de stedelijke woningmarkt via een gerichte investeringsstrategie. De stuwende kanten van de stedelijke diensteneconomie (kantoren, vrije tijd, toerisme) in combinatie met het benutten van de culturele en cultuurhistorische potentie van de steden zorgen voor extra werkgelegenheid in de steden, ook voor de onderkant van de arbeidsmarkt. Bij herstructurering van stadswijken moet de openbare ruimte worden opgewaardeerd en moet er plaats worden ingeruimd voor bedrijvigheid en bereikbaarheid. De stad biedt een kansrijk productiemilieu voor innovatie en voor de overloop van informele naar formele economie. Verklein de kloof tussen informele en formele economie, onder meer door het 'witten' van delen van de informele economie, maar ook door aanbod van goedkope bedrijfsruimte.

11. Benut het Investeringsfonds Stedelijke Vernieuwing als stimulans

De vorming van het Investeringsfonds Stedelijke Vernieuwing is een goede vernieuwing van beleid. Een meerjarig financieel perspectief en een decentrale aanpak zijn belangrijk. Er zijn echter risico's: de herstructureringsopgave is als beperkt gedefinieerd en van andere partijen dan de overheid wordt een ruime bijdrage verwacht. Vergroot de omvang van het fonds. Wees alert op het risico van stagnatie door de beperkte middelen en de afhankelijkheid van andere partijen. Vermijd de indruk dat dit fonds hét financiële medicijn is tegen alle kwalen. Claims buiten de fysieke sfeer moeten door andere fondsen worden beoordeeld: 'voeding bepaalt breedte'. Het Rijk kan zich het beste met deze middelen initiërend en betrokken opstellen en het niet zoeken in procedurele toetsing.

Gekwalificeerde en gemengd samengestelde visitatiecommissies kunnen hierbij een instrument zijn.

Rotterdam, Delfshaven

Zoetermeer, Palenstein

Inleiding

De adviesaanvraag

Op 29 mei 1997 bracht de VROM-raad een advies uit over de Ontwerp-nota Stedelijke Vernieuwing. In dat advies kondigt de Raad aan op termijn te komen met een nadere visie op de toekomst van de stad en stedelijke vernieuwing. Bij brief van 16 december 1998 vraagt de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer - zoals aangekondigd in het werkprogramma van de VROM-raad - een vervolgadvies 'Visie op de stad'.

De adviesaanvraag is als bijlage 1 bij dit advies gevoegd.

De Minister vraagt de VROM-raad: "met name aandacht te besteden aan de onderstaande drie clusters:

1. Hoe kan fysiek ingrijpen effectief worden gecombineerd met beleid ten aanzien van de sociale en economische problematiek en welke verbindingen moeten daarbij tot stand worden gebracht?
2. Een juiste allocatie van verantwoordelijkheden is bij stedelijke vernieuwing een sleutelfactor. Zijn nadere aanduidingen te geven ten aanzien van de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden op het niveau van buurt/wijk, gemeente, provincie en rijk?
3. Hoe kan ruimtelijk beleid en beleid ten aanzien van stedelijke vernieuwing elkaar versterken? Hierbij is met name te denken aan de wisselwerking tussen VINEX en stedelijke vernieuwing en daarnaast aan de corridor-ontwikkeling. Hoe kan de corridor-ontwikkeling zoals bedoeld in het VROM-raadadvies Stedenland-plus zodanig worden begeleid en geaccommodeerd dat de beleidsinzet gericht op vitalisering van de steden hierbij maximaal wordt ondersteund? Hoe kan een hoogwaardige inrichting worden bereikt, met ruimte voor wonen, werken en groene uitloopgebieden?"

Karakter en opzet van het advies

In januari jl. bracht de VROM-raad het advies 'Corridors in balans, van ongeplande corridorvorming naar geplande corridorontwikkeling' uit. Daarmee beantwoordde de VROM-raad het hierboven aangeduide derde cluster: de samenhang tussen ruimtelijk beleid (met name de corridors) en stedelijke vernieuwing.

Het nu voorliggende advies gaat in op de eerste twee clusters en draagt het stempel van een beleidsfilosofie voor stad en wijk, van waaruit de overheid op de verschillende bestuursniveau's met een zekere coherentie zou moeten handelen. Daaraan is naar het oordeel van de Raad nu primair behoefte. Overeenstemming dáárover geeft richting aan het beleid.

In deze beleidsfilosofie gaat het over vragen naar de betekenis van de stad in een

groeiend stedelijk veld, de behoefte aan verscheidenheid van steden en wijken en het karakter van de stedelijke beleidsopgave die zeker niet meer alleen van fysieke aard is. Daarnaast komt de sturingsfilosofie aan de orde. Een sturingsfilosofie die verschuift naar grotere gemeentelijke autonomie, coalities van overheid en andere partijen en meerjarige financiering. De daarbij behorende toetsing door het Rijk verandert van generieke controle aan de hand van algemene criteria vooraf, naar toetsing op resultaat en op samenhang met ander beleid via visitatie gedurende de rit en achteraf.

Het advies is opgebouwd uit drie delen. In het eerste deel van het advies (visie op stad en stedelijkheid) worden stad en stedelijkheid als zodanig belicht. Wat is een stad anno 1999 en wat is het belang van een stad. Wat is stedelijkheid en is er nog wel onderscheid tussen stad en ommeland in Nederland. Ook komt de vraag aan de orde wat de ratio is van beleid dat gericht is op het instandhouden van vitale steden. Enkele bestaande definities en theorieën van stad en stedelijkheid worden doorgelicht. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een visie op stad en op stedelijkheid, waarin wordt gemotiveerd waarom beleid gericht op versterking van de weerbaarheid van de steden noodzakelijk blijft.

Hierop voortbouwend richt het tweede deel (van visie naar opgave) zich op het schaalniveau van stad en regio. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de opgaven waar de steden de komende jaren voor staan. Deze opgaven zijn nauw met elkaar verweven en moeten in de beleidsfilosofie niet los van elkaar worden benaderd. Om een scherper beeld te krijgen van de samenstellende delen van de beleidsopgave worden de fysieke opgave (wonen en openbare ruimte in de stad), de economische opgave (werken in de stad) en de sociaal-culturele opgave (samenleven in de stad) eerst apart uitgewerkt. De ecologische opgave zal onderwerp zijn van een vervolgadvies.

Het derde deel (van opgave naar beleid) heeft het karakter van een beleidsfilosofie waarbij niet uitvoerig wordt ingegaan op concrete uitwerkingsvragen. De Raad gaat in op mogelijkheden om onbedoelde deling in stad en regio tegen te gaan en op mogelijkheden door fysieke investeringen en nieuwe coalitievorming de stad als knooppunt in een uitdijend stedelijk veld nieuwe kansen te geven. Tevens komen hierbij sturingsvragen aan de orde.

1 Stad en Stedelijkheid

1.1 Inleiding

Van de ruim vijftien miljoen Nederlanders wonen er elf miljoen in gemeenten met meer dan 20.000 inwoners en vier en een half miljoen in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. Hoewel Nederland geen miljoenensteden heeft, is Nederland sterk verstedelijkt: zowel in fysieke als in mentale zin.

Nederland kent meer dan vierduizend nederzettingen[1], waarvan er niettemin slechts enkele tientallen als stad worden gezien. Hoewel deze steden meestal al bij een eerste aanblik als zodanig worden herkend, is desondanks niet altijd helder wanneer en waar de stad eindigt en het platteland begint[2]. Wanneer ben je precies in Den Haag? Steeds grotere delen van Nederland komen onder de directe invloedssfeer van de stad te liggen. De 'voetafdruk' van de stad strekt verder dan de verschijningsvorm in morfologische zin. Moeten we geheel Nederland als één dunbevolkte stad gaan opvatten? Of zijn er nog afzonderlijke steden te herkennen die ergens ophouden en waar iets anders begint?

1.2 Wat maakt een stad tot stad?

Op zoek naar een definitie

Tot nu toe is niemand erin geslaagd zo'n goede beschrijving van een stad te geven dat sprake is van een algemeen geldende definitie[3]. Veelal wordt geprobeerd aan de hand van morfologische, demografische, functionele of sociaal-culturele criteria tot een ordening te komen. Een voorbeeld is het aantal inwoners (demografisch) of de bebouwingsdichtheid (morfologisch). Ieder criterium leidt tot een andere afbakening van de stad en tot een andere rangorde, omdat geen stad hetzelfde is. Een ander veel gebruikt - maar achterhaald - criterium is het bezit van stadsrecht. Hoewel steden voor hun eigen ontwikkeling veel te danken kunnen hebben aan de vroegere juridische status van stadstaat, heeft aan het verlenen van stadsrechten nooit een objectief criterium ten grondslag gelegen[4]. Aangezien stadsrechten bovendien al lang geleden zijn afgeschaft, is het een weinig zinvol criterium voor de huidige situatie. 'Uiterlijkheden' zoals de bebouwing of de relatieve bevolkingsomvang zijn wel kenmerkend voor een stad, maar niet bepalend.

Er bestaat geen algemeen geldende definitie voor de stad

Dit gegeven is lastig als naar het gevoelen van velen de stad 'overal en nergens' is. De harde rand tussen 'stad' en 'platteland' bestaat niet meer. Hoe meer stad er is, hoe

[1] Staatsalmanak 1998.
[2] C. Lesger, 1993.
[3] Zie bijvoorbeeld. Grote Spectrum Encyclopedie, 1974; C. Lesger, 1993.
[4] A. van der Woud, 1987.

minder stad - in de zin van herkenbare fysiek afgrensbare eenheden - er zichtbaar is. Stadsmuren zijn geslecht of een toeristisch object geworden.

Theorieën over het eigene van de stad

Zover de geschiedenis teruggaat is er nagedacht en geschreven over de stad. Er verschenen verhandelingen over bijvoorbeeld stedenbouwkundige esthetiek of strategische stratenpatronen ten behoeve van militaire doeleinden. Pas vanaf de vorige eeuw, toen misstanden zoals armoede, vervuiling of woningnood als maatschappelijke vraagstukken werden gekwalificeerd, ontstond er - met name vanuit de sociale wetenschappen - serieuze belangstelling voor de stedelijke problematiek.

Om iets over de misstanden in de stad te kunnen zeggen, concentreerde men zich toen voor het eerst op de vraag wat nu specifiek is aan de stad en de stedelijke samenlevingsvorm[5]. Sociologen als Tönnies en Rüstow zagen de stad als een model voor de geïndustrialiseerde samenleving. Naar hun mening representeerde de stad de verzakelijking die gepaard ging met een versnellende maatschappij: begrippen als functionaliteit, anonimiteit en egoïsme waren kernwoorden[6]. Kenmerkend voor deze *fin de siècle*-achtige benadering was de wat sombere toon die werd aangeslagen met betrekking tot een verdwijnende plattelandscultuur. De grote stad was duidelijk tegenovergesteld aan de idylle van het dorpsleven, zoals de toenmalige stadsbewoner zich die voorstelde. Daartegenover werd het gezegde 'stadslucht maakt vrij' een gevleugelde uitdrukking voor hen die de overgang van het plattelandsleven naar een woelig leven in de stad als een verlossing van hun pachtplichten ervoeren[7].

Waarin de stad, als document ván, maar ook als het decor vóór het stedelijke leven, verschilde van de plattelandssamenleving werd uitgewerkt door onder andere Max Weber[8]. Weber omschreef de stad als een markt, als een 'handelsplaats' voor politiek, economie, technologie, sociaal contact en cultuur[9]. Ook stedenbouwkundige en rijksbouwmeester Peters beschreef het ontstaan van de stad vanuit de mogelijkheden voor de handel op een bepaalde plek. Het complexe geheel van relaties tussen ambachtslieden, kopers, tussenhandelaars en mensen met een faciliterende rol in dit geheel vormt in zijn visie de stedelijke maatschappij[10]. In deze theorieën zijn de morfologische en functionele dimensie afgeleiden van de sociaal-culturele dimensie. De stad werd verklaard vanuit haar ontstaansgeschiedenis en gekenschetst als broedplaats van innovaties en ontmoetingsplaats bij uitstek.

---

[5] Grote Spectrum Encyclopedie, uitgave 1974.
[6] G. Mak, 1996.
[7] G. de Vries, 1992.
[8] Vergelijk de studies van Weber, heruitgave 1972; G. Mak, 1996; A. Kreukels, 1993; A.C. Zijderveld, 1983.
[9] M. Weber, heruitgave 1972.
[10] C.H. Peters, 1910.

Bestuurlijke acties, zoals de invoering van de Public Health Act in Engeland en de Hinderwet en Woningwet in Nederland, waren uitingen van actieve bemoeienis met het oplossen van de pregnante problemen in de steden. Problemen als ruimtegebrek, vervuiling, armoede, woningnood en congestie. De belangrijkste figuur die rond 1900 zijn ideeën tentoonspreidde was Ebenezer Howard[11]. Deze Londense stenograaf had tijdens zijn verblijf in het nog wolkenkrabberloze Chicago de inspiratie opgedaan om een oplossing te bedenken voor de sloppen in Londen. De opkomst van het openbaar vervoer en de lage grondprijzen buiten de steden maakten het zijns inziens mogelijk de werkende klasse verder van de stinkende fabrieken te huisvesten[12]. Hij wilde de kwaliteit van het arbeidersleven verbeteren door goedkope, maar aantrekkelijke huizen te bouwen in een relatief groene omgeving. De hoge dichtheden, het slimme ontwerp, de laagdrempeligheid voor minder draagkrachtige bevolkingsgroepen en de optimale ontsluiting door een regionaal openbaar vervoer hebben op veel plaatsen de stedenbouwkundigen geïnspireerd, maar hebben vrijwel nergens tot de kwaliteit geleid die Howard al in 1898 voor ogen stond[13].

Tegelijkertijd met de toenmalige metropolitane explosie in Noord-Amerika, bloeide vervolgens rond 1920 de zogenoemde Chicago School[14] op. Tot in de jaren zestig bestudeerde men in navolging van sociologen als Louis Wirth, Robert Park en Ernest Burgess de stedelijke morfologie en het stedelijke leven[15]. Men legde de nadruk op de stad als organisme, dat een model vormde van de samenleving als geheel, hetgeen hen de titel bezorgde van *urban of human ecologists*. Voor de Chicago School werd de stad het laboratorium van de samenleving. Er werd veel empirisch onderzoek verricht naar het gedrag van de mens 'in zijn natuurlijke omgeving': in de wijken en op straat. Kern van deze opvatting was het begrip competitie: de *survival of the fittest*[16]. Interpersoonlijke relaties om tot een 'ecologisch evenwicht' te komen resulteerden in communicatie, consensus en concurrentie. De complexiteit die dit voor de stedelijke samenleving tot gevolg had, leidde volgens Wirth tot een typisch stedelijke leefstijl die kenmerkend voor de moderne samenleving was: *urbanism as a way of life*[17].
In Nederland waren in de periode 1930 - 1960 prominente stedenbouwkundigen[18] betrokken bij het Congrès Internationaux d'Architecture Moderne (CIAM) en werd de stedenbouw geschoeid op een moderne en wetenschappelijke leest. Stedenbouw als orde scheppen: functiescheiding stond centraal. De 'moderne' stedenbouw kwam tot uiting in de zogenaamde CIAM-wijken (in Nederland o.a. delen van de Bijlmermeer).

[11] P. Hall, 1988.
[12] E. Howard, 1888 (heruitgave 1985).
[13] P. Hall, 1988.
[14] A. Kreukels, 1993.
[15] L. Brunt, 1996.
[16] N.J.M. Nelissen, 1974.
[17] Idem.
[18] Bijvoorbeeld C. van Eekeren, die van 1929 tot 1947 voorzitter was van CIAM.

In de jaren zestig bloeide internationaal de aandacht voor de stad vervolgens opnieuw op. Nu richtte de studie van stedelijke problemen zich ook op de samenhang tussen racisme, stedelijke armoede en culturele armoede[19]. Men zag de stad als economische, sociale en culturele motor van de nationale staat. Voor het eerst werd de verwevenheid van de stad met de maatschappij als geheel benadrukt[20].

Met name Manual Castells vestigde in het begin van de jaren zeventig de aandacht op de afhankelijkheid van het heersende economische systeem. De stad fungeerde in zijn analyse als leverancier van (goedkope) arbeidskracht om het economische productieproces veilig te stellen. Het was dan de overheid die in het stedelijk beleid in veel Westerse landen de zorg op zich nam voor de economisch zwakkeren en voor de belangen die niet direct door de economische sector recht werden gedaan. Men concentreerde zich op sociale woningbouw, stadsvernieuwing en het aanbod van voorzieningen. In het streven naar een leefbaarder stad voor iedereen richtte het ruimtelijk en milieubeleid zich op een vergaande functiescheiding en verplaatsing van de industrie uit de stad[22].

In de jaren tachtig verschoof de aandacht naar ondernemerschap in economie en technologie. Deze omslag verbond zich met de actieve bemoeienis met de stad als gangmaker en uitvalsbasis van economische en culturele ontwikkeling. Er was sprake van een toenemende competitie van steden onderling op economisch en cultureel vlak. In deze hernieuwde aandacht voor de stad zag men de stad als motor van de economie. De stad kon deze rol pas goed vervullen door versterking van de interne stedelijke structuur. Verdichting van het stedelijke weefsel, alsmede concentratie en menging van voorzieningen in de oude binnensteden waren speerpunten van de compacte-stadstheorie[23]. Bovendien zou het platteland, als contramal van het verstedelijkte gebied, in deze visie gevrijwaard kunnen worden van ongebreidelde suburbanisatie. Het bijbehorend beleid richtte zich op een programma van stedelijke vernieuwing en ‘inbreiding’. In Nederland wordt deze omwenteling gesymboliseerd door de Vierde Nota voor de Ruimtelijke Ordening[24].

Naast de fascinatie voor de stad als een compact bouwwerk in de lege ruimte treft men in toenemende mate een fascinatie voor het *footloose* stedelijke leven aan. De stad als geografische en culturele tegenstelling van het platteland wordt hierin ontkend. Ten grondslag aan deze postmoderne visie ligt de gedachte dat door de toegenomen mobiliteit en communicatiemogelijkheden de ruimtelijke component in betekenis afneemt. De 24-uurseconomie zou afrekenen met de vaste werk- en openingstijden, waardoor de

[19] A. Kreukels, 1993.
[20] K. Basset en J.R. Short, 1980.
[21] D. Burtenshaw et al, 1991.
[22] A. Kreukels, 1993.
[23] H. Bartelds en G. de Roo, 1995.
[24] Idem.

ruimte multifunctioneel zou zijn te benutten. De ruimte wordt als het ware ingehaald door de tijd[25]. Deze 'implosie van de afstand' hangt in deze visie sterk samen met de internationalisering[26]. Waar Rem Koolhaas aan het eind van de jaren zeventig nog de dichtheid van Manhattan als de ultieme stedelijkheid bezong, ziet hij nu de *generic city* als de vervulling van de wensen van de stedeling. In het ijle stedelijk veld, de 'tapijtmetropool', hervindt de autorijdende en internettende wereldburger de onzekerheid en de spanning van *the reinvention of psychological space*[27]. Deze discussie over stedelijke concentratie in de compacte stad of spreiding over een postmoderne tapijtmetropool komt in Nederland bijvoorbeeld tot uiting in de discussienota 'Nederland 2030' van het Ministerie van VROM in de perspectieven voor ruimtelijke ontwikkeling 'Stedenland' en 'Palet'[28]. De startnota ter voorbereiding van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening kiest voor een benadering waarin de oriëntatie op alleen de compacte stad wordt ingeruild voor een bredere opvatting, Naast de compacte stad wordt gesproken over meerkernige steden: netwerksteden genoemd[29]. Deze netwerksteden worden gelocaliseerd in de Randstad, in Arnhem-Nijmegen en in Twentestad. Daarnaast wordt gesproken over stedelijke vestigingen langs een beperkt aantal corridors.

Balans

De stad heeft een ontwikkeling doorgemaakt. Zij is niet verdwenen of opgelost in de ruimte, maar is nog steeds herkenbaar aanwezig in de beleving en de ervaring van mensen. Dat er geen sluitende definitie van stad te geven is, hoeft niet ontmoedigend te zijn. Het is de illustratie van het feit dat de stad geëvolueerd is van traditionele handelsplaats met stadsmuren, via de moderne industriestad, tot een knooppunt van diensten en vermaak. Elke periode in het bestaan van de stad stelt de eigen opgave. Het feit dat de verstedelijking zo ver over het land heeft doorgezet, roept daarom juist de vraag op wat de essentie van stedelijkheid is en of stedelijkheid echt los van de stad kan bestaan.

1.3 Een visie op stedelijkheid

Bij stedelijkheid gaat het om meer dan alleen de fysieke component van de stad. Volgens Reijndorp is stedelijkheid een sociaal-cultureel fenomeen dat betrekking heeft op de leefwijzen van de bewoners van de stad[30]. Hij stelt dat er drie opvattingen zijn die tot een specifieke periode te herleiden zijn. Traditioneel werd stedelijkheid alleen van toepassing geacht op de klassieke, dicht bebouwde en drukke stad en gezien als stadscultuur. Met de latere modernisering van de stad na 1900 werd stedelijkheid meer verbonden met anonimiteit en openbaarheid van de stad. Recent wordt door de schaalvergro-

[25] R. Boomkens et al, 1997.
[26] S. Musterd, 1998.
[27] M. Hajer, 1997.
[28] Ministerie van VROM, 1997.
[29] De Ruimte van Nederland, 1999. Ministerie van VROM.
[30] A. Reijndorp e.a., 1998.

ting en de gegroeide mobiliteit stedelijkheid niet-ruimtelijk ingevuld en wordt stedelijkheid - als manier van leven - niet meer uitsluitend voorbehouden aan de stad[31]. Sinds het begin van de twintigste eeuw is grondig afgerekend met de ruimtelijke begrenzing van de stedelijke leefwijze en daarmee volgens de postmodernen met de begrenzing van de stad[32]. Moderne vervoerswijzen maken het mogelijk binnen korte tijd grote afstanden af te leggen. Telecommunicatie zorgt er voor dat men zich voor die activiteiten waarvoor slechts ogen, stem en oren nodig zijn, niet fysiek hoeft te verplaatsen[33]. Een aantal beschrijvers van toekomstige ontwikkelingen[34] tekenen al de eerste signalen op dat van oudsher stedelijke gebieden in snel tempo ontstedelijken. Dat wil zeggen dat de steden letterlijk uiteenvallen tot een volledig gesuburbaniseerde omgeving. Nabijheid en ruimtelijke concentratie zijn volgens hen dan ook geen noodzakelijke voorwaarden meer voor stedelijkheid: voor ontmoeting en uitwisseling hoeven private en publieke sferen niet meer ruimtelijk geconcentreerd te zijn om losjes in elkaar te kunnen overlopen[35]. 'Iedere buitenwijkbewoner stelt zijn eigen polycentrisch stadsgewest samen' en daarbij is niet de stad maar de buitenwijk het centrum van dat stedelijk veld[36]. Stedelijkheid speelt zich zo af op een regionale of grotere schaal en wordt meer gekenmerkt door beweeglijkheid dan door beweging: *stedelijkheid op afstand*.

Deze ontwikkeling is goed af te lezen aan het veranderende stedelijke landschap. Doordat voor veel activiteiten afstand geen belemmering meer is, maar ook door het toenemende aantal activiteiten dat kenmerkend is voor een stedelijke levenswijze, vestigen veel huishoudens en bedrijven zich niet meer in de stad. Sinds enkele decennia is een beweging zichtbaar van bedrijvigheid en (draagkrachtige) huishoudens uit de steden naar de stadsranden en vanuit de Randstad als geheel naar het zuidoosten van Nederland[37]. Deze laatste tendens berust mede op de behoefte van bedrijven om zich te vestigen in de nabijheid van grote centra in het Noordwest-Europese stedelijke netwerk. Door de toenemende welvaart kan men ook beter uitdrukking geven aan de specifieke vestigingsbehoeftes[38].

Stedelijkheid in soorten

Volgens de postmoderne zienswijze is stedelijkheid overal in Nederland als levenswijze aanwezig : *'urbanism as a way of life'*. Men is op bijna iedere plek in staat een stedelijk leven te leiden en bedrijven kunnen op bijna iedere locatie floreren. We zouden in de woorden van Weber kunnen zeggen dat heel Nederland een marktplaats is.

---

[31] WRR, 1990.
[32] R. Boomkens et al, 1997.
[33] M. de Hond, Pegasus-lezing, d.d. 3 februari 1998, Ministerie van VROM te Den Haag.
[34] Robert D. Kaplan, 1998.
[35] A. Kreukels, 1993; S. Musterd, 1998.
[36] A. Reijndorp e.a., 1998.
[37] R. van Engelsdorp Gastelaars, 1993.
[38] Idem.

Waarom kiest het management van Philips dan toch bewust voor Amsterdam als vestigingsplaats en waarom trekken bewoners niet weg uit de minst aantrekkelijke wijken?

Ten eerste is de constatering van belang dat de ene stedelijkheid de andere niet is. Er is stedelijkheid in soorten: stedelijkheid kan bijna overal in Nederland worden beleefd maar voor specifieke aspecten van stedelijkheid (cultuur, historie, hoge dichtheid, intensieve economische interactie etc.) gaat men naar plekken met die specifieke kenmerken. De Nederlandse steden zijn niet allemaal gelijk en kunnen de bestaande historische, sociaal-culturele en economische verschillen verder accentueren. De vergrote communicatie- en mobiliteitsmogelijkheden leiden dan ook niet tot afname van het belang van de plek, maar juist tot toename. Wanneer bereikbaarheid (als maat voor afstand) als vestigingsplaatsfactor in belang afneemt, nemen andere factoren in belang toe. Als in principe veel plaatsen snel bereikt kunnen worden, worden factoren als identiteit, specialisatie, binding en imago belangrijker. Bovendien heeft meer mobiliteit ook geleid tot onbereikbaarheid van bepaalde plaatsen op bepaalde tijden. Plekken verliezen niet aan betekenis, maar de betekenis verandert en wordt sterker afhankelijk van eigen identiteit. Het belang van specialisatie neemt dus toe.

Ten tweede is de op het oog onbegrensde mobiliteit niet voor iedereen in elke omstandigheid weggelegd. In de stad wonen veel groepen voor wie de kosten van mobiliteit een drempel vormen: iemand met een minimum inkomen denkt in tramlijnen en zones van de strippenkaart. Binding aan wijken is niet alleen emotioneel, maar meestal ook financieel bepaald.

Nabijheid als specialisatie

Zoals hiervoor aangegeven laat een bewoner of bedrijf zich bij de keuze van de vestigingsplaats steeds meer leiden door andere factoren dan de afstand, zoals het imago, de specifieke mogelijkheden die de plek biedt voor de te vestigen activiteit en (in mindere mate) door de prijs[39]. Niettemin geldt nabijheid in veel gevallen nog steeds als een gewenste specialisatie en is het een grote pré voor al die zaken die zich niet door een datacommunicatiekabel laten overseinen. Niet voor niets vestigt de vlaaienbakker zich naast een groot ministerie en is de fietsenmaker te vinden in de fietsenstalling van het station. Fabrieken en hun toeleveringsbedrijven, of anderszins samenwerkende bedrijven en instanties hebben een primaire voorkeur voor nabijheid[40]. Naast deze *economies of agglomeration, economies of scale* en kansen voor synergie, biedt de stad ook het juiste klimaat voor allerlei nieuwe ontwikkelingen[41]. Een startende onderneming die een niche in de markt verkent, doet er verstandig aan zich te vestigen in de stad. In de stad is de

[39] R. Boomkens et al, 1997.
[40] C. van der Vegt en W.J.J. Manshanden, 1996.
[41] J.C. Kombrink e.a. Deltametropool, 1998.

Kermis in Amsterdam

Zoetermeer, Rokkeveen

potentiële afzetmarkt relatief groot. Bovendien zorgt de geconcentreerde vorm van een stad ervoor dat het maken van reclame betrekkelijk eenvoudig is[42]. Deze broedplaatsfunctie van de stad is onontbeerlijk voor commerciële experimenten, maar ook voor hen die hun (culturele) horizon willen verbreden.

Sommige steden blijken dan een grote aantrekkingskracht uit te oefenen omdat zij specifieke kwaliteiten bieden en daarmee een gespecialiseerd vestigingsmilieu vormen. Het is niet alleen voor het leggen en onderhouden van sociale contacten erg gewenst om elkaar tegen te komen - of zelfs aan te raken - in een daarvoor passende omgeving[43]. Deze contacten spelen ook een niet te onderschatten rol bij zakelijk verkeer. Voor deze *face to face*-interactie is het niet voldoende dat een ontmoeting virtueel of na een geplande autorit mogelijk is. Voor deze interactie is het noodzakelijk dat men zich in elkaars nabijheid bevindt en dat er gelegenheid bestaat tot een waardevolle ontmoeting[44]. Om bij het voorbeeld van Philips terug te keren: doordat afstand geen onoverkomelijke belemmering meer is voor een gedegen bedrijfsvoering, is het mogelijk de managementactiviteiten op een andere plaats te huisvesten dan de productie-onderdelen van het concern. In het internationale economische krachtenveld heeft Amsterdam blijkbaar zo'n krachtige uitstraling, dat het de nieuwe vestigingsplaats is geworden. Men wenst geen e-mailadres, maar een klinkende plaatsnaam op zijn of haar naamkaartje. Hoe die plaatsnaam klinkt, hangt af van de specifieke constellatie van economische en sociaal-maatschappelijke verbanden ten opzichte van de wensen van het bedrijf of het huishouden. Nabijheid verdwijnt uit het zicht als existentiële randvoorwaarde voor stedelijkheid, maar keert terug als hoog genoteerde specialisatie.

1.4 Visie op de stad: verschillen maken kwaliteit

Stedelijkheid manifesteert zich dus niet meer uitsluitend in een concentratie van activiteiten en functies, maar kan zich door het tot op zekere hoogte wegvallen van afstand als fysieke belemmering spreiden over grote delen van Nederland, ja zelfs van Noordwest Europa.

De stad als solist, die samen met haar directe omgeving als zelfvoorzienende entiteit de eeuwen kan doorstaan, bestaat niet meer. Op dat vlak hebben zich in onze samenleving fundamentele veranderingen voorgedaan en dat proces gaat nog steeds door. Stedelijkheid manifesteert zich echter ook in steeds meer verschillende vormen en soorten van stedelijkheid en daar liggen aanknopingspunten voor beleid.

In dit proces van uitdijende stedelijkheid zijn er voor de VROM-raad in hoofdlijnen twee motieven om beleidsinspanning te richten op het tegengaan van een ongeremde spreiding en op herstel en versterking van de vitaliteit van de steden.

De eerste ligt in het gegeven dat bij uitdijende stedelijkheid vooral de sterke

[42] M. Porter, 1995.
[43] Vgl. Th. Müller, 1997.
[44] Europese Commissie, 1990.

grondgebruikers (kapitaalkrachtige huishoudens en bedrijven) de stad verlaten en er in bepaalde opzichten sprake is van leegloop van de stad. Voorkomen moet worden dat de steden noodgedwongen fungeren als bezemwagen op de regionale woning- en arbeidsmarkt en niet meer aantrekkelijk zijn als (inter)nationaal vestigingsmilieu voor bedrijven. Hier liggen niet alleen economische motieven aan ten grondslag als het voorkomen van (maatschappelijke) kapitaalvernietiging, maar vooral ook rechtvaardigheidsmotieven en motieven van behoud van culturele diversiteit. Dit betekent dat steden zich moeten blijven inspannen om volwaardige vestigingsplaatsen te zijn voor werken en wonen. Hetgeen impliceert dat steden moeten blijven streven naar het bieden van variatie in woonmilieus zodat wie in de stad wil wonen daar een - voor hem of haar - aantrekkelijke woning in een aantrekkelijk woonmilieu kan vinden. Dit impliceert ook een uitgekiende ruimtelijk-economische strategie om de stad als vestigingsmilieu te positioneren. In de volgende hoofdstukken wordt op deze punten nader ingegaan.

De tweede hoofdlijn ligt in het gegeven dat het belang van gespecialiseerde plekken in een verstedelijkende samenleving steeds sterker wordt benadrukt[45]. Het belang van face-to-face-contact en drukte in stedelijke, dichtbebouwde setting is beslist niet minder geworden. Deze kwaliteit mag niet door voortgaande deconcentratie verloren gaan, want dan wordt het kind met het badwater weggegooid. Deze gespecialiseerde plekken zijn stedelijke kernen of knooppunten die hun kracht ontlenen aan specifieke kwaliteiten als bereikbaarheid, kruispunt van vervoersassen, hoge interactiegraad, sterke contactmilieu kenmerken (broedplaatsfunctie), sterke eigen cultuur-historische identiteit of functionele specialisatie (bijvoorbeeld kennisstad, museumstad of havenstad). Deze plekken zullen zorgvuldig verder ontwikkeld moeten worden. Het gaat vooral om versterking van identiteit, herkenbaarheid en aantrekkelijkheid. Een goed ontwikkelde openbare ruimte is hierbij een belangrijke bouwsteen. Daarbij komt het aan op kwaliteit per plek en het onderscheiden van plekken ten opzichte van elkaar zonder in de valkuil van te grote functionele eenzijdigheid en daarmee gepaard gaande kwetsbaarheid terecht te komen.

De constatering dat de stad steeds meer gezien kan worden als een gespecialiseerde plek in een verstedelijkte samenleving, geeft in het licht van de voorafgaande beschouwing over stad en stedelijkheid wel enkele extra aandachtspunten waar meer rekening mee gehouden moet worden. In de hierna volgende paragrafen worden deze aandachtspunten nader uitgewerkt.

Meerkernige netwerken op diverse schaalniveaus

De differentiatie in de betekenis van de stad voor haar omgeving is in Nederland toegenomen. Zo is Groningen een stad met een sterke functie in een groot landelijk

[45] Zie onder meer : R.W. Boomkens, 1997; P.P. Tordoir, 1994; R. Sennett, 1990; M. Castells. 1996; M. Castells & P. Hall, 1994.

gebied en maakt Dordrecht deel uit van de Zuidvleugel van de Randstad. In het westelijk deel van Nederland is een stedelijk veld ontstaan waarin elke stad deel is van een groter verstedelijkt gebied. Geen twee steden zijn gelijk en dat moet ook niet worden nagestreefd. Juist door verscheidenheid, door het specifieke karakter, door de specifieke combinatie van stedelijke functies hebben steden een plaats in het grotere geheel. Daarom is het van belang inzicht te hebben in de functionele en interactie-netwerken waar steden zich in bevinden, welke specifieke rol zij daarin spelen en welke afhankelijkheidsrelaties zij in het stedelijk veld kennen. Deze netwerken zijn niet meer te vergelijken met het oude beeld van de centrale stad als een spin in het web van de regio. Inmiddels is in sommige gebieden sprake van een stedelijk netwerk waarin de verschillende kernen zich onderscheiden door variatie in aanbod van functies en voorzieningen. Ook kan geconstateerd worden dat bewoners hun eigen meerkernige stadsgewest samenstellen, waarbij de eigen woning - ongeacht waar die staat - het middelpunt vormt.

Deze netwerken en afhankelijkheidsrelaties spelen op verschillende schaalniveaus. Stedelijke kernen zullen altijd nauwe banden onderhouden met hun directe omgeving. Dit geldt voor steden in de provincie, maar ook voor de grotere steden in de Randstad. Wil een stad een vitale positie innemen in zo'n netwerk, dan zal zij zich op alle schaalniveaus bewust moeten zijn van de relaties met de omgeving in ruime zin en op het adequate schaalniveau samenwerkingsverbanden moeten zoeken. Een middelgrote stad als bijvoorbeeld Delft heeft een minder dominante positie binnen de stedelijke regio Randstad, maar onderscheidt zich met betrekking tot de kennisinfrastructuur in internationale zin van haar buren Rotterdam en Den Haag. Deze interactienetwerken met een internationaal karakter krijgen in veel Nederlandse steden nog te weinig aandacht, terwijl die - juist als het gaat om internationale vestigingsmilieus - steeds belangrijker worden. Elders in Europa wordt[46] vanuit dat Europese perspectief actief ontworpen en wordt gewerkt aan stedelijke netwerken met een groter bereik. De voorstellen voor de Deltametropool pogen voor het westen van Nederland vanuit deze internationale invalshoek hierop een antwoord te formuleren[47].

De betekenis van al deze afhankelijkheidsrelaties is niet gering. Het betekent namelijk dat het zoeken naar synergie tussen steden in de plaats moet komen van concurrentie tussen steden. Niet elke stad hoeft alles te hebben, hoe 'compleet' elke stad ook zou willen zijn. Dit vereist nagaan welke voorzieningen en functies op het niveau van wijk, stadsdeel, stad of stedelijk netwerk georganiseerd moeten zijn. Vaak zal deze behoefte aan synergie vragen om doorkruising van bestuurlijke structuren. Met de grotere specialisatie van voorzieningen en diensten is een afweging op bovenlokaal schaal-

[46] Bijvoorbeeld het Ruhrgebied en Ile de France.
[47] Deltametropool, 1998.

niveau gewenst en kan geprofiteerd worden van specifieke kwaliteiten van een bepaalde locatie in een stedelijk netwerk.

Verdere specialisatie vraagt om het bieden van weerstand tegen de drang om in zoveel mogelijk opzichten gelijk te willen zijn aan een andere, nabije stad. Verschillen tussen de steden moeten niet weggewerkt, maar juist uitgebuit worden. Hiervoor is de eigenheid en de identiteit een belangrijke factor.

Het belang van eigenheid en identiteit

Het zou een onaanvaardbare vervlakking van de Nederlandse samenleving betekenen als deze samenwerking er in zou resulteren dat de grotere steden allemaal op elkaar gaan lijken. Steden moeten geen kopie van elkaar worden maar onderlinge verschillen juist 'uitbaten' zodat een toenemende verscheidenheid de dynamiek en de veerkracht in de samenleving versterkt. In die culturele identiteit ligt juist voor de Nederlandse steden één van de belangrijkste ankerpunten.

Het unieke karakter van iedere stad wordt bepaald door een scala aan kenmerken uiteenlopend van de natuurlijke omstandigheden tot aan specifieke takken van bedrijvigheid, culturele oriëntatie, etcetera[48]. Door hun veelal lange en vooral specifieke wordingsgeschiedenis hebben steden een geheel eigen samenstel aan eigenschappen ontwikkeld. De comparatieve voordelen en nadelen die hieruit voortvloeien bepalen voor een belangrijk deel de vestigingsvoorkeuren van bedrijven en bewoners[49].

In het verlengde van de eigenheid, die vooral economisch is bepaald, geldt dat steden een sterke culturele identiteit hebben. Juist de steden hebben in hun gebouwde omgeving en de openbare ruimte, maar ook in hun historisch verankerde economische en sociale processen, in feite de besluiten en handelingen van de samenleving door de jaren heen opgeslagen[50]. Hierdoor is de stad als artefact in staat te fungeren als een collectief geheugen van de samenleving. Daardoor biedt ze een betekenisvolle context voor het menselijk handelen. De plek wordt in het licht van de afnemende betekenis van de afstand een steeds grotere betekenis toegekend als decor voor het stedelijke leven. Maar de plek geldt ook als inspiratiebron voor datzelfde stedelijke leven[51]. Vooral de openbare ruimte als drager van de identiteit heeft een belangrijke rol in het benadrukken van eigenheid en onderscheid: 'de huiskamer van de stad'. In de kwaliteit van de openbare ruimte ligt een belangrijke fysieke opgave van de stad (zie ook paragraaf 2.3.2). Het stedelijk toerisme, dat een sterk groeiende sector vertegenwoordigt[52], is in sterke mate van haar afhankelijk.

[48] M. Porter, 1995.
[49] S. Musterd, W. Ostendorf en J. van de Ven, 1998a; S. Musterd, 1998.
[50] Europese Unie, 1998a.
[51] W. Koerse, 1990.
[52] Idem.

Van compact via compleet naar stedelijk netwerk

Het bovenstaande onderstreept het belang van beleid van concentratie van stedelijke activiteiten. Er zijn meer argumenten om een beleid te voeren dat gericht is op het bevorderen van concentratie dan alleen het belang van het openhouden van het landelijk gebied. Deze argumenten liggen in de kwaliteit van de stedelijke samenleving als geheel, die gebaat is bij een zo groot mogelijke diversiteit in gespecialiseerde stedelijke kernen en knooppunten. Daarom moet tegengegaan worden dat deze eroderen door een ongebreidelde spreiding van wonen en werken over het land. Dat er individuele wensen en gedragingen van bewoners en bedrijven staduitwaarts zijn, is zeker en het is ook niet raadzaam om deze ontwikkeling volledig te willen blokkeren, zo dit al door overheidsbeleid mogelijk zou zijn. Meer dan in het verleden zal er het besef moeten zijn dat er in de stad zelf woon- en werkmilieus moeten worden ontwikkeld, die de concurrentie met meer suburbane plekken elders goed kunnen doorstaan.

De vraag is nu of het beleid van de compacte stad, zoals dit in de afgelopen jaren gevoerd is, het beste antwoord hierop is. Hoewel gedegen evaluatie ontbreekt, is het begrip 'compacte stad' de laatste jaren onmiskenbaar in een negatief daglicht komen te staan. Het concept sluit te weinig aan bij de wensen van bewoners en bedrijven en moedigt daardoor eerder het vertrek uit de stad aan, dan dat het verblijf erin wordt gestimuleerd. Het komt te weinig tegemoet aan de behoefte aan meer ruimte in en om de woning en meer groen in de stad. Ook staat het veronderstelde mobiliteitsgroei-remmende effect van compacte verstedelijking ter discussie. Inmiddels is in de Actualisering VINEX[53] het begrip 'compacte stad' vrij geruisloos vervangen door het begrip 'complete stad'. Hiermee wordt aangegeven dat bij de compacte verstedelijking niet vergeten moet worden dat er ook aandacht - en dus ruimte - in de stad nodig is voor de leefbaarheid; voor een goed verblijfsklimaat. In de Startnota 'De Ruimte van Nederland' wordt vervolgens gesproken over de netwerksteden in de vorm van meerkernige stedelijke velden, waarbij elke kern een eigen kenmerkend aanbod aan functies en voorzieningen kent dat niet compleet hoeft te zijn zolang in het grotere geheel van de netwerkstad die compleetheid van functies en voorzieningen wel aanwezig is. De Raad spreekt echter liever over *stedelijke netwerken* omdat het basisvoorzieningenniveau van de afzonderlijke stedelijke kernen niet uit het oog mag worden verloren. De noodzaak van specialisatie en onderscheid tussen deze kernen wordt onderstreept maar tegelijkertijd is blijvend aandacht nodig voor het gegeven dat bepaalde basisvoorzieningen en -functies bij wijze van spreken 'om de hoek' in de wijk, de buurt en het stadsdeel beschikbaar moeten zijn.

1.5 Conclusie

Er is alle aanleiding om het beleid gericht op versterking van de weerbaarheid van de steden met kracht voort te zetten. Uitdijende stedelijkheid zonder vitale steden versterkt de erosie van de stad en vergooit kansen op economische en culturele brand-

[53] Actualisering Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra, deel 3.,TK 1997-1998.

punten. Een verstedelijkende samenleving is gebaat bij diversiteit in stedelijkheid. Dat biedt kansen voor gespecialiseerde stedelijke milieus waar andere vormen van stedelijkheid kunnen worden ervaren dan in dorpen, kleine steden en waar stedelijke buitenwijken kunnen bestaan.

De stad als eenduidig compact bouwwerk bestaat niet meer, omdat de fysieke nabijheid van minder belang is geworden. Maar waar nabijheid uit het zicht verdwijnt als existentiële randvoorwaarde voor stedelijkheid keert nabijheid terug als hoog genoteerde specialisatie.

Op hoofdlijnen zijn er twee motieven voor het tegengaan van ongebreidelde spreiding. Het eerste motief is dat voorkomen moet worden dat de steden in bepaalde opzichten leeglopen, daardoor noodgedwongen als bezemwagen fungeren op de regionale woning- en arbeidsmarkt en niet meer aantrekkelijk zijn als (inter)nationaal vestigingsmilieu voor bedrijven. Hier liggen niet alleen economische motieven aan ten grondslag als het voorkomen van (maatschappelijke) kapitaalvernietiging, maar vooral ook rechtvaardigheidsmotieven en motieven van behoud van culturele diversiteit. Steden moeten zich blijven inspannen om volwaardige vestigingsplaatsen te zijn voor werken en wonen. Dat impliceert het bieden van variatie in woonmilieus, zodat wie in de stad wil wonen daar een voor hem of haar aantrekkelijke woning in een aantrekkelijk woonmilieu kan vinden. Dit impliceert ook een uitgekiende ruimtelijk-economische strategie om de stad als aantrekkelijk vestigingsmilieu te positioneren.

Het tweede motief is dat er verschillende vormen en soorten stedelijkheid aan het ontstaan zijn, waarbij het belang van stedelijkheid, gebaseerd op face-to-face-contact en drukte in stedelijke, dichtbebouwde setting, beslist niet minder is geworden. Deze vorm mag niet door voortgaande deconcentratie verloren gaan. De voedingsbodem voor deze vorm van stedelijkheid ligt op plekken die hun kracht ontlenen aan specifieke kwaliteiten als bereikbaarheid, kruispunt van vervoersassen, hoge interactiegraad, sterke contactmilieukenmerken (broedplaatsfunctie), sterke eigen cultuurhistorische identiteit of functionele specialisatie (bijvoorbeeld kennisstad, museumstad of havenstad). Deze plekken zullen zorgvuldig verder ontwikkeld moeten worden, waarbij een goed ontwikkelde openbare ruimte een belangrijke bouwsteen is. Het gaat vooral om versterking van identiteit, herkenbaarheid en aantrekkelijkheid zonder in de valkuil van te grote functionele eenzijdigheid en daarmee gepaard gaande kwetsbaarheid terecht te komen.

Vitalisering van de bestaande stad betekent meer aandacht voor de kwaliteit van de openbare ruimte, groen in de stad, een verscheidenheid aan woonmilieus, bereikbaarheid van stadscentra en voorzieningen. Een verstedelijkt Nederland is gebaat bij diversiteit en specialisatie van steden. Het streven naar synergie tussen steden zou eerder tot accentuering van het verschil moeten leiden dan tot meer van hetzelfde. Synergie vraagt dus om afstemming en taakverdeling tussen steden. De identiteitsverschillen tussen de

steden, die zijn ontstaan in soms eeuwenlange historische processen, moeten worden uitgebuit en waar mogelijk geaccentueerd. Bij het versterken van de kracht van de steden moet tevens gebruik worden gemaakt van de netwerken waar de steden op diverse schaalniveaus, ook internationaal, deel van uitmaken. Steden maken deel uit van een netwerk, maar hebben daarbinnen weer een specifieke en herkenbare plaats. De Raad spreekt liever over *stedelijke netwerken* dan over netwerksteden, omdat het basisvoorzieningenniveau van de afzonderlijke stedelijke kernen niet uit het oog mag worden verloren. De noodzaak van specialisatie en onderscheid tussen deze kernen wordt onderstreept, maar tegelijkertijd is blijvend aandacht nodig voor het gegeven dat bepaalde basisvoorzieningen en -functies bij wijze van spreken 'om de hoek' in de wijk, de buurt en het stadsdeel beschikbaar moeten zijn.

Het belang van verscheidenheid zit niet alleen in het verschil tussen de steden onderling maar zet zich door naar het niveau van buurten en wijken. Ook in de steden zelf is een verscheidenheid aan woonmilieus en interessante plekken waar te nemen. Deze verschillen bínnen de steden zijn in beginsel positief: verschillen maken kwaliteit. Als er echter sprake is van een ongewenste uitsluiting of van een gebrek aan keuzemogelijkheden voor sommige personen of groepen in de stedelijke samenleving dan vraagt dat om bijsturing.

Dit leidt tot de volgende aanbevelingen:

1. Versterk de stad

Beleid gericht op versterking van de weerbaarheid van de steden moet met kracht worden voortgezet. Speerpunten daarbij zijn de kwaliteit van de openbare ruimte, groen in de stad, verscheidenheid aan woonmilieus, bereikbaarheid van stadscentra, voldoende en gevarieerde voorzieningen. De identiteitsverschillen tussen steden moeten worden uitgebuit en waar mogelijk worden geaccentueerd. Steden moeten elkaar aanvullen in plaats van kopiëren. Concurrentie tussen steden wordt zo omgebogen tot synergie op een hoger schaalniveau.

2. Kies voor verschil

Waardeer verschillen tussen en binnen steden en baat deze verschillen uit om zo de kwaliteit van de steden te versterken. Het begrip kwaliteit krijgt immers pas betekenis wanneer voldoende rekening gehouden wordt met verschil en verscheidenheid. Dit vraagt om een doordachte uitwerking en een passend instrumentarium.

Den Haag, Schilderswijk

Dordrecht

2 De stedelijke opgave

2.1 Van visie naar opgave

De steden staan voor een veelvoud aan opgaven. De Raad onderscheidt er vier:

- De fysieke opgave, waarbinnen de kwaliteit van de woningvoorraad en van de openbare ruimte een grote rol spelen.
- De economische opgave, waarbij de stedelijke bedrijvigheid en de werkgelegenheid aan de orde zijn.
- De sociaal-culturele opgave, waarbij het onder meer gaat om participatie van de stedelijke bevolking aan de samenleving.
- De ecologische opgave, waarbij het gaat om duurzaamheid van de leefomgeving.

De eerste drie opgaven worden ook gehanteerd in beleidsstukken over het Grote Stedenbeleid. De ecologische opgave is evident, maar nog onvoldoende in beeld gebracht. De duurzame stad wordt in diverse nota's genoemd, maar operationalisering heeft nog nauwelijks plaatsgevonden. Zo zal onder andere beleid gericht op vergaande reductie van broeikasgassen aanmerkelijke investeringen vergen in de woningvoorraad (nieuwbouw en de bestaande voorraad) en woonomgeving. De Raad zal hier in een afzonderlijk advies op ingaan.

Dit advies concentreert zich geheel op de eerste drie opgaven. De drie opgaven worden in hoofdstuk 2.2 geplaatst in het kader van trendmatige ontwikkelingen in de stad. Hierbij gaat het om zaken als bevolkings- en inkomensontwikkeling die voor elk van de opgaven relevant zijn. Vervolgens komen de drie opgaven afzonderlijk aan de orde.

2.2 Dynamiek in de stad

Migratie

De grote steden vertonen sinds jaar en dag omvangrijke patronen van vestiging en vertrek[54]. Tussen 1989 en 1993 verloren de vier grote gemeenten door binnenlands vertrek 4% van de huishoudens, bijna 42.000 personen[55]. Dit verlies betrof relatief sterk paren in de leeftijdsgroep 25-54 jaar, gezinnen met kinderen en huishoudens uit de hoogste inkomenscategorie. In dezelfde periode vestigden zich in de vier grote gemeenten als gevolg van buitenlandse migratie 116.000 personen. Van de totale buitenlandse migratie namen de vier grote gemeenten ruim de helft voor hun rekening. Deze instroom wordt mede veroorzaakt door de kenmerken van de stedelijke woningvoorraad,

[54] Sociaal-Cultureel Planbureau, 1996.

[55] Idem blz. 567. (Cijfers gebaseerd op het WBO 93/94, CBS).

maar ook door het feit dat in de steden al veel migranten wonen: dit laatste oefent een aantrekkingskracht uit op nieuwe vestigers. Deze vestiging compenseerde in de eerste helft van de jaren negentig het vertrek uit de stad, waardoor de bevolking van de steden per saldo groeide. Daarna daalden de immigratiecijfers, maar binnen de stad was en is nog steeds sprake van een sterke groei in migrantenhuishoudens. De vraag naar woonruimte onder deze groepen blijft daardoor hoog[56]. Met de toename van migrantenhuishoudens is ook de differentiatie binnen deze groep sterk toegenomen. Er heeft zich in de steden een allochtone middenklasse gevormd die ook op de woningmarkt andere ambities heeft dan vinden van een goedkope (huur)woning.

Huishoudens met middeninkomens blijven overigens de stad verlaten. Met name huishoudens met kinderen trekken naar meer ontspannen woonmilieus in het stedelijk veld. Migratie van en naar de stad is eigen aan de stad. Steeds oefent de stad aantrekkingskracht uit op jongeren, die na verloop van tijd de stad rijker en ouder verlaten[57]. De stad wordt daarom ook wel als emancipatiemachine aangeduid. Het debat over de vraag of en in welke mate de inkomenssegregatie - die overigens per stad verschilt - door de verhuisbewegingen toeneemt, is nog gaande.

Variëteit in de bevolking

Niet alleen door het grote aantal migranten is de stedelijke bevolking sterk gevarieerd: binnen de autochtone stedelijke populatie komen veel verschillende groepen voor. Met de groei van de universiteiten en hogescholen zijn in sommige steden aanzienlijke aantallen *jongeren* komen wonen. Na het afstuderen en het vinden van een baan verlaten velen de stad, maar bepaalde delen van de stad oefenen onmiskenbaar aantrekkingskracht uit op 'oudere jongeren'; dertigers die alleen of met een partner een woning zoeken in of aan het stadscentrum. In wijken die strategisch zijn gelegen (Lombok te Utrecht, de Amsterdamse Jordaan) zijn zoveel investeringen in tijd en geld in de woningvoorraad verricht, dat dit tot een forse herwaardering van dit soort buurten heeft geleid. Hier zou gesproken kunnen worden van het zelfherstellend[58] vermogen van buurten.

Ouderen zijn aangewezen op woonruimte die passend is qua woningtype en woonomgeving. Veel woningen in de stad voldoen hier niet aan (bijvoorbeeld geen lift, onveilige omgeving). Ouderen oefenen een duidelijke vraag uit naar passende woningen in diverse prijsklassen, inclusief woonzorgcomplexen[59]. Waar passende woningen gebouwd worden, blijkt dat oudere huishoudens er (meer) mee aan de stad kunnen worden gebonden.

Ook na de suburbanisatiegolf vanaf de jaren zeventig wonen er *gezinnen met kinderen* in de stad. Verder verblijft in de steden een groep van *dak- en thuislozen*. Deze groep is zeer heterogeen: uitgeprocedeerde asielzoekers, zwervers, illegalen, passanten.

[56] Centrum voor Onderzoek en Statistiek gemeente Rotterdam, 1997.
[57] Zie bijvoorbeeld M. Bik en H. Leijs, 1999.
[58] zie onder andere: A. Raspe e.a., 1997.
[59] Wonen met zorg. VROM-raad, 1998.

Groningen

Breda, Heuvelkwartier

Schattingen van de omvang van deze groep zijn moeilijk te geven, het gaat echter om een betekenisvolle groep[60]. Dak- en thuislozen vinden al dan niet tijdelijk een plaats in maatschappelijke opvanginstellingen, waar echter geleidelijk een capaciteitsprobleem is ontstaan. Waar de illegaal in ons land verblijvende personen een plek hebben gevonden is niet altijd duidelijk, maar ook velen van hen verblijven in de steden[61].

Werkloosheid en inkomens

De inkomenspositie van de 23 grote steden (100.000 of meer inwoners) is de afgelopen vijftig jaar verhoudingsgewijs verslechterd[62]. Was het inkomen in 1960 nog 2% hoger dan het landelijk gemiddelde, in 1978 was het 3% en in 1994 zelfs 8% *lager* dan het landelijk gemiddelde. Uiteraard zijn er aanzienlijke verschillen tussen deze 23 steden, maar de gemiddelde trend is veelzeggend[63].

In de stad is een onevenredig hoog aandeel van de mensen (langdurig) werkloos, zij behoren vooral tot de categorie van lager opgeleiden. In de grote en middelgrote steden lag het aandeel werklozen begin jaren negentig op respectievelijk 11 en 8,4% en daarmee boven het landelijk gemiddelde van 6,9%[64]. Overigens zijn de verschillen in werkloosheidspercentages tussen de steden ook groot[65]. De hoge werkloosheid in de steden is voor een deel het gevolg van oververtegenwoordiging in de beroepsbevolking van groepen met een aanzienlijk werkloosheidsrisico, zoals minderheden, vrouwen en ongeschoolden.

Er zijn delen van de stad waar hogere concentraties van uitkeringsafhankelijkheid voorkomen dan in andere delen. Hoewel in de afgelopen jaren de werkloosheid gedaald is, hebben vooral de risicogroepen nog weinig van de groeiende werkgelegenheid geprofiteerd.

Ruimtelijke concentraties in de stad

Veel van de hier aangestipte problematiek is zichtbaar in ruimtelijke concentraties van uiteenlopende aard: er zijn hoge concentraties van etnische minderheden, van uitkeringsafhankelijkheid en van ervaren onveiligheid in de steden. Concentraties van minderheden moeten niet op zichzelf al een probleem genoemd worden. In en buiten Nederland zijn genoeg voorbeelden te vinden van wijken met een hoog aandeel etnische

[60] NWR/STAWON, 1997.

[61] Voor gegevens hierover zie het onderzoeksproject 'Multi-etnische stadswijken, illegaliteit en sociale integratie'. Faculteit der Sociale Wetenschappen, Erasmus Universiteit Rotterdam, 1998.

[62] Jaarboek Welvaartsverdeling 1998 (Kluwer Bedrijfsinformatie en CBS, 1998). De inkomensgegevens zijn gebaseerd op de fiscale administratie van de belastingdienst; het betreft hier dus een optelsom van individuele inkomens van stadbewoners.

[63] Bij de inkomensopbouw van de stad kan ook gekeken worden naar het inkomen per huishouden in plaats van naar persoon of per inkomenstrekker. Als het inkomen naar huishoudengrootte wordt gestandaardiseerd, neemt de inkomenskloof tussen stad en ommeland af, maar verdwijnt niet.

[64] Sociaal-Cultureel Planbureau, 1998.

[65] In Haarlem en Zoetermeer ca. 5%. In Arnhem, Eindhoven, Enschede, Groningen, Maastricht en Tilburg ca. 10-13% (vergelijkbaar met die in Amsterdam en Rotterdam).

minderheden en veel etnische voorzieningen (moskee, winkels, restaurants), die een waardevolle bijdrage leveren aan de verscheidenheid van de stad. Bovendien hebben veel immigranten hun weg op de arbeidsmarkt en woningmarkt gevonden. Wat niet wegneemt dat er veel leden van etnische minderheidsgroepen zijn met achterstanden in opleiding en kennis van de Nederlandse taal. Veel minderheden wonen in een relatief beperkt aantal buurten bijeen. Dit zijn problemen van materiële aard, die niet verward moeten worden met de aanwezigheid van een bepaalde bevolkingsgroep in een buurt. Een probleem hebben is nog iets anders dan een probleem *zijn*[66].

Dat specifieke wijken in de grote steden verzamelplaatsen van lage inkomensgroepen zijn geworden, is veroorzaakt door de mechanismen van woningtoedeling. Vaak betreft het wijken die zijn gebouwd direct na de Tweede Wereldoorlog, met veel goedkope meergezinswoningen en een snelle doorstroming. In Rotterdam bijvoorbeeld zijn er twintig buurten te onderscheiden waar 40 procent van de volwassenen (ouderen niet meegerekend) het inkomen betrekt uit een uitkering. Wel rekening houdend met ouderen, is er dus een minderheid die het inkomen uit reguliere arbeid betrekt. In veel gevallen wonen in deze buurten ook veel minderheden en wordt in deze buurten het sterkst overlast en criminaliteit ervaren. Bij dit gegeven strijden twee verklaringen om voorrang: ten eerste het 'buurteffect' waarbij de onveiligheid (ook) aan de buurt wordt toegeschreven (buurtgebonden criminele circuits met een voorbeeldwerking voor jongeren uit de buurt) en ten tweede het effect dat er veel jongeren met een lage sociaal-economische status verblijven, die gevoeliger zijn voor het betreden van het pad van de criminaliteit. Over de verklarende kracht van de buurt (het buurteffect) lopen in veel discussies de meningen uiteen. In wetenschappelijke kring wordt vaak benadrukt, dat het bestaan ervan niet is aangetoond[67]. In politiek-bestuurlijke kring wordt op grond van ervaringen in stad en wijk gesteld dat wonen in de betreffende buurten leidt tot vermindering van maatschappelijke kansen.

Economische prestatie van steden

Vroeger vormden de stedelijke centra een belangrijke vestigingsplaats voor kleinschalige ambachtelijke activiteiten. Door industrialisatie en schaalvergroting is deze functie uitgehold. Bovendien heeft de omgeving van de stad op het punt van bereikbaarheid en ruimtelijke mogelijkheden meer te bieden. Ook de zakelijke dienstverlening verplaatst zich deels naar de randen van de stad. De economische groei in de steden in Nederland is geringer dan in de omgeving van de steden. Dat geldt voor vrijwel geheel Nederland ondanks het feit dat er tussen de steden onderling aanzienlijke groeiverschillen bestaan. De stedelijke centra leggen het qua vestigingsklimaat af tegen de omgeving van de ste-

---

[66] 'Blaming the victim' ; zie de omvangrijke literatuur op dit terrein, o.a. J.W. Duyvendak, 1999.

[67] In studies van S. Musterd (1996, 1997) wordt gesteld dat het buurteffect in Nederland niet is aangetoond. M. de Winter (hoogleraar kinder- en jeugdstudies) stelt 'dat onderzoek aantoont dat een concentratie van hopeloosheid door o.a. jongeren als negatief ervaren wordt.' (In: Het Schaduwkabinet, tv-uitzending d.d. 1 maart 1999).

den. De groeicijfers in de periode 1970-1995 zijn respectievelijk 2% en 3,7%. De groei in de omgeving van de stad is hoger dan die in de stad zelf. Bovendien neemt het groeitempo van de stad af en het groeiverschil met de omgeving toe, naarmate de stad groter is.

De stadsgewesten worden min of meer binnenstebuiten gekeerd: een groeiend deel van de zakelijke dienstverlening heeft zich gevestigd in de verstedelijkte randgebieden van de agglomeraties. Dat blijkt uit een recente studie die zich uitstrekte over 19 stadsgewesten[68]. De agglomeratievoordelen[69] als schaal en nabijheid, goede gevarieerde arbeidsmarkt en synergie tussen aanwezige bedrijven, kunnen op enig moment omkeren in agglomeratienadelen. Voor de grotere steden heeft die omslag zich inmiddels voorgedaan: milieuvervuiling, onveiligheid, vermindering van de leefbaarheid, congestie en verouderde huisvesting (huishoudens en bedrijven).

Balans

Het decor waarbinnen de steden aan de opgave in fysieke, economische en sociale zin moeten werken, bestaat uit een grote dynamiek en variëteit in de bevolking. De koopkracht van de bevolking in de steden loopt uiteen, maar door de hogere werkloosheid is er een stedelijk probleem van armoede. Wel moet de dynamiek op dit vlak onderkend worden: niet alle armoede is blijvende armoede. Sommige stedelingen komen arm de stad in en gaan er rijk uit. Anderen daarentegen blijven van generatie op generatie in de armoedespiraal verkeren. De ruimtelijke concentraties in de stad in termen van inkomen en etniciteit zijn dan wel niet vanzelf een probleem, maar terecht worden ze ervaren als een potentieel probleem in de toekomst. De afstand tussen bevolkingsgroepen mag niet alleen fysiek maar ook mentaal niet (te) groot worden binnen één stad.

2.3 De fysieke opgave: wonen en de openbare ruimte

De fysieke opgave

Het algemene dagelijks onderhoud en beheer van de fysiek aanwezige stad is van alle tijden. In de stad zijn in de loop van de tijd woningen, kantoren, winkels, wegen, pleinen, bedrijventerreinen, parken en rioleringssystemen ontwikkeld die de totale fysieke constellatie vormen en die vragen om regelmatig onderhoud en verbetering. Ontwikkelingen kunnen het nodig maken om een ingreep te plegen die verder reikt dan alleen het onderhoud. De essentie van de fysieke opgave is daarom, naast het reguliere onderhoud, de structurele aanpassing van de stad aan de door de tijd veranderde omstandigheden. Welke transformatie, welke verandering is nodig om de stad haar vitale positie te laten behouden of in sommige gevallen te heroveren ? Vraag en aanbod op de woningmarkt moeten beter op elkaar aansluiten. Het ondernemersklimaat moet een

[68] C. van der Vegt e.a., 1996.

[69] zie bijvoorbeeld M.E. Porter, 1995.

nieuwe impuls krijgen onder andere door herstructurering van bedrijventerreinen, maar ook door samenspraak. Voorzieningen moeten aangepast worden aan de veranderde vraag, maar ook de bereikbaarheid en de kwaliteit van de openbare ruimte houden daar direct verband mee.

In de jaren tachtig is de politieke aandacht voor de stad vertaald in programma's om de extra achterstand - die ook toen geconstateerd werd - te bestrijden en werd financiële rijkssteun gegeven middels een doeluitkering; het stadsvernieuwingsfonds. Aan het eind van de jaren tachtig werd dit beleid geëvalueerd en van een toekomstperspectief voorzien. Aan de hand van die herijking is vastgesteld wat de nog te vervullen opgave in de oorspronkelijke betekenis is tot het jaar 2005. In het politieke en maatschappelijke debat over het beleid van de stadsvernieuwing in de toekomst werd duidelijk dat - om tal van redenen - nieuwe eigentijdse investeringsopgaven voor de steden aan de orde waren. Het begrip stadsvernieuwing maakt plaats voor stedelijke vernieuwing, gericht op de stad als geheel en pas in de uitvoering gericht op de afzonderlijke delen. In 1997 is de nota Stedelijke Vernieuwing[70] in de Tweede Kamer besproken en vastgesteld.

Zowel in de verschillende nota's en beleidsstukken van de diverse overheden als in de discussies in de volkshuisvestingswereld en daarbuiten worden verschillende accenten gezet als het gaat om de precieze invulling van de stedelijke opgave. In een onderzoek dat is uitgevoerd in opdracht van de 23 grotere stadsvernieuwingsgemeenten, wordt geconstateerd dat er in bepaalde wijken zowel fysieke als sociale problemen zijn[71]. Na de vooroorlogse wijken (waar de stadsvernieuwing tot op dat moment op gericht was) zijn nu de vroeg-naoorlogse wijken zowel bouwtechnisch als qua opbouw aan vernieuwing toe. Ook uit ander onderzoek[72] (onderzoeken die mede ten grondslag hebben gelegen aan de nota Stedelijke Vernieuwing) komt naar voren dat een grondige aanpak van een aantal zowel voor- als naoorlogse wijken noodzakelijk is, omdat de woningen en de woonomgeving niet meer voldoen aan de woonvoorkeuren. Een zelfde conclusie wordt getrokken in een onlangs in opdracht van 31 steden en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) uitgevoerd onderzoek[73], waarin 15 stedelijke investeringscategorieën worden genoemd met de daarbij behorende kwantificering, zoals deze door de steden zelf naar voren gebracht zijn. Naast de woningmarktopgave wordt daarin het belang benadrukt van verbetering van de economische structuur van de stad en van de bereikbaarheid, c.q. de stedelijke infrastructuur.

De VROM-raad meent dat er in genoemde rapporten inmiddels voldoende onderbouwing gegeven is voor de stelling dat dusdanige omvangrijke investeringspro-

[70] Ontwerpnota Stedelijke Vernieuwing, 1997. Ministerie VROM (DGVH).
[71] Kalle. E. en R. Teule, 1997.
[72] RIGO, 1995 en 1997.
[73] OTB, 1998.

gramma's voor de steden nodig zijn dat daarvoor rijksbeleid en medefinanciering van het Rijk noodzakelijk is. Deze investeringsprogramma's moeten niet alleen gericht zijn op (groot) onderhoud van woningen en woonomgeving, maar ook op verdergaande aanpassingen die door economische, demografische en sociaal-culturele ontwikkelingen noodzakelijk zijn geworden.

2.3.1 Wonen in de stad

De vraag naar wonen in de stad is voor een groot deel afkomstig van de bevolking die al in de stad woont. Daarnaast is er steeds een vraag van buiten de stad. De stad heeft een probleem als er een grote vraag is naar woningen, die niet in de stad te vinden zijn (eengezinswoningen, koopwoningen van diverse prijsklassen).

Een groot deel van de stedelijke woningvoorraad bestaat - in de ene stad wat meer dan in de andere - uit huurwoningen. Dit is een logisch gevolg van het feit dat voor en na de Tweede Wereldoorlog een grote vraag was naar goedkopere woningen voor geschoolde arbeiders, die voor de industriële werkgelegenheid waren aangewezen op de stad. Er was sprake van een omvangrijke woningbehoefte waaraan - voor het eerst in de geschiedenis - snel voldaan werd via systeembouw. In de jaren zeventig verhuisden velen van de modale werknemers naar een eengezinswoning in een voorstad of groeikern. De samenstelling van de woningvoorraad in de voorsteden en de dorpen in de directe omgeving van de steden (met relatief veel eengezinswoningen en een ruime koopsector), veroorzaakte een selectiviteit in de verhuisbewegingen vanuit de stad. In de stad was een groot deel van de aandacht gericht op de stadsvernieuwing en was het woningaanbod sterk gericht op gestapelde woningen en de huur- en sociale sector. Het verschil in woningaanbod tussen de stad en de randgemeenten werd hierdoor nog verder vergroot.

Woningtekorten en woningoverschotten[74]

Het woningtekort in Nederland was in 1996 al teruggelopen tot 2%. Voor 2000 wordt een tekort van 0,5% verwacht. Op nationaal niveau zal er dus op enig moment sprake zijn van een kwantitatief evenwicht tussen het aantal huishoudens en het aantal woningen. De grote vraag is echter of er ook evenwicht is in de vraag- en aanbodkant van de woningmarkt: voldoen deze huizen aan de wensen van de bewoners.

Door een aantal ontwikkelingen, zoals ontgroening en vergrijzing, neemt de groei van het aantal huishoudens structureel af, maar het saldo van buitenlandse migratie blijft een belangrijke factor. Prognoses voor de komende jaren (tot ongeveer 2005) gaan per saldo uit van een jaarlijkse toename van 50.000 tot 60.000 huishoudens waarvoor een woning beschikbaar moet komen. Daarbij is aangenomen dat het migratiesaldo de komende jaren gelijk blijft aan het gemiddelde over de jaren tachtig en begin jaren negentig.

[74] P. Hooimeijer , 1999. Essay voor de VROM-raad. Zie bijlage 2.

Aan de aanbodkant gaat het om de bouw van woningen, die volgens afspraken in het kader van de VINEX gemaakt zijn tussen Rijk, provincies en gemeenten. Daarnaast zijn en worden woningen gebouwd op andere locaties. De afspraken die in het kader van de VINEX gemaakt zijn, gelden tot het jaar 2005 met een vervolgperiode tot 2010. Aangenomen wordt dat de afgesproken aantallen gebouwd worden, tenzij de evaluatie in het jaar 2000 uitwijst dat er reden is om daar van af te wijken. In de streekplannen is nog 20% ruimte voor woningbouw onbenut. Het is de vraag of die ruimte ingevuld zal worden en of dit noodzakelijk is. Een derde factor in de omvang van de woningvoorraad is de verhouding tussen sloop en herbouw bij de herstructurering in de bestaande steden. Gezien het stadium van voorbereiding van de plannen is op dit moment nog niet goed in te schatten om welke aantallen het gaat. Er zijn aanwijzingen dat de binnenstedelijke bouwcapaciteit groter is dan eerder werd aangenomen.

Als de groei van het aantal huishoudens volgens de eerder aangegeven verwachting verloopt, de uitbreiding van de woningvoorraad wordt gerealiseerd volgens de VINEX-convenanten en de bestaande streekplancapaciteit maximaal wordt benut, dan zal volgens Hooimeijer (zie bijlage 2) de sloop van woningen in de steden fors moeten toenemen om het evenwicht op de woningmarkt in Nederland te behouden. Op regionale deelmarkten worden door Hooimeijer op grond van al deze ontwikkelingen in 2005 aanbodoverschotten verwacht. In de regio's rond Amsterdam, Rotterdam en Den Haag gaat het in 2005 naar zijn schattingen om een verwacht overschot van tezamen ongeveer 50.000 woningen (ongeveer 3% van de woningvoorraad).

Veel van deze cijfers zijn uiteraard met onzekerheid omgeven[75]. De Raad wil niet in discussie treden over alle prognoses en modellen. De ontwikkeling naar een marktevenwicht of zelfs naar een situatie waarin het aanbod de vraag overtreft, is echter onmiskenbaar. Deze ontwikkeling vraagt om een beleidsantwoord. In het volgende hoofdstuk zal de Raad hier verder op ingaan.

De woonkwaliteit

De stedelijke woningvoorraad kent problemen in kwaliteit. Deze zijn zowel van *bouw- en woontechnische* aard als van *markttechnische* aard.

Op *bouw- en woontechnisch* vlak zien we dat door de stadsvernieuwing een grote inhaalslag gemaakt is. Toch bestaan er vooral in de grotere steden ook vandaag de dag nog achterstanden, met name in de vooroorlogse particuliere huursector.

Op *markttechnisch* vlak is de verhouding tussen de (gevarieerde) woningvraag en de geschiktheid van het woningaanbod een probleem. Het gaat hierbij om een relatieve veroudering van het aanbod, om kenmerken aan de woning die niet bijster gewild zijn (bijvoorbeeld gestapelde bouw) en om het ontbreken van vraag.

[75] Zo is onzeker of de jaarlijkse huishoudengroei per jaar 50.000 bedraagt (PRIMOS) of 60.000 (CBS). De noodzaak van uitbreiding van de woningvoorraad ligt anders bij hoge dan bij lage economische groei. (vergelijk de drie scenario's van het Centraal Planbureau, ook gepubliceerd in Woonverkenningen, 1997).

Veel bewoners nemen in een krappe markt genoegen met een woning van tweede keus ('substitutiegedrag'). In een ontspannen markt zullen zij gelegenheid zoeken om hun woning van tweede keus om te ruilen voor een woning van eerste keus. Kenmerken van de woning als het aantal kamers, het woningtype, de eigendomsverhouding en de prijs behoren tot de basale voorkeuren van woningzoekenden. Andere zaken als woonomgeving en locatie zijn meer inwisselbaar of relatief. Jongeren die in de stad wonen, wensen na verloop van tijd een eengezinswoning en als deze niet in de stad te vinden is, dan zoeken en vinden zij zo'n woning in één van de randgemeenten van de stad. De verruiming van de woningmarkt geeft hen die gelegenheid en dit zet de concurrentiepositie van de steden onder druk. In de stad wonen op dit moment veel huishoudens, die een huurappartement betrokken hebben bij gebrek aan een alternatief. In het essay van Hooimeijer wordt dit een tijdbom genoemd onder de verhuurbaarheid. Een tijdbom die afgaat als de woningmarkt ontspant. De Raad ziet en erkent dit probleem.

Het streven naar meer kwaliteit in de stad moet plaatsvinden in een context, waarin een substantieel deel van de bevolking afhankelijk is van een omvangrijke kernvoorraad[76] van (sociale) huurwoningen. In veel gemeenten wordt gezocht naar mogelijkheden om de kernvoorraad zelf en de afhankelijkheid ervan te verkleinen om zo meer ruimte voor differentiatie te bieden. Aangenomen wordt dat een dergelijk vervangingsprogramma mogelijk is binnen de doelstelling dat degenen die op een dergelijke woning zijn aangewezen deze ook kunnen krijgen. Kernvoorraad en doelgroep dienen min of meer met elkaar in evenwicht te zijn. Onduidelijk is in welke mate de economische en demografische ontwikkelingen in de steden zullen leiden tot een groei, stabilisatie of afname van de vraag van lage inkomensgroepen. In de prognoses van Woonverkenningen 2030 wordt verwacht dat de omvang van de doelgroep zal afnemen[77]. Recent onderzoek laat echter een stabilisatie zien[78].

Hooimeijer meent dat de bouw in de stad van appartementen in het middensegment van de huurwoningvoorraad de trek naar gezinswoningen in de randgemeenten niet afremt. Integendeel: als herstructurering in de stadswijken vooral neerkomt op de sloop van goedkope woningen en de bouw van appartementen in het middensegment, dan wordt de druk in de stad op het goedkope segment groter en gaat de trek naar buiten gewoon door. Het ligt dan voor de hand om het bouwbeleid in de stad nauwkeurig af

[76] Onder de kernvoorraad wordt in veel steden dat deel van de voorraad verstaan dat - met gebruik van individuele huursubsidie - betaalbaar is voor huishoudens met een laag inkomen. In veel gemeenten ligt deze grens op *f* 750,- per maand. In de grote steden is de omvang van deze goedkope woningvoorraad relatief ruim: tegen 100 huishoudens met een laag inkomen staan 100 tot 110 woningen uit de kernvoorraad. Deze zijn echter lang niet allemaal voor deze huishoudens beschikbaar, omdat er veel huishoudens met een inkomen boven de doelgroepgrens in goedkope huurwoningen wonen (scheefheid) en omdat er ook goedkope woningen zijn die door de grootte, kwaliteit, woningtype of ligging niet passend zijn.
[77] Woonverkenningen. Ministerie van VROM, 1997.
[78] Rapportage Woningmarktmonitor 1996. Ministerie van VROM, 1997.

Breda, Geeren Noord

te stemmen op de wensen van de potentiële vertrekkers. Dit levert wel een beleidsdilemma op in relatie tot de afhankelijkheid van een deel van de stedelijke bevolking van de kernvoorraad goedkope woningen. In hoofdstuk 3 wordt nader op dit dilemma ingegaan.

Wijken en woonmilieus

Wijken veranderen in de loop van de tijd, woonwensen ook. De populariteit van een wijk ten opzichte van andere wijken verandert in de tijd: dit uit zich in verhuisbewegingen van wijk naar wijk. In een situatie waarin de vraag naar woningen groter is dan het aanbod, blijven woningen die minder populair zijn nog wel verhuurbaar. De situatie wordt anders als er meer aanbod is dan vraag: dan komt door middel van leegstand niet alleen aan de oppervlakte welke woningen minder gewild zijn, maar ook welke wijken minder gewild zijn. Voor het toekomstig functioneren van een wijk is het daarom van belang om (toekomstige) leegstand te voorkomen. Dit vergt nadenken over de herpositionering van de wijk. Bij elke herpositionering is stedelijke coördinatie nodig om te vermijden dat er teveel van hetzelfde gebeurt (dan ontstaan wederom aanbodoverschotten in de toekomst) en er concurrentie om schaarse doelgroepen optreedt.

De woningvraag verandert snel, niet alleen door gezinsverdunning en vergrijzing, maar ook door de economische groei en de daarmee gepaard gaande toegenomen koopkracht. De toegenomen koopkracht heeft onder andere een vraag naar (zowel goedkope als duurdere) eengezinswoningen en meer vierkante meters woonvloeroppervlakte tot gevolg. Ook de woonomgeving speelt een belangrijke rol: overlast en onveiligheid zijn redenen om een buurt te verlaten. Er is in de stad zowel een grote vraag naar centraal-stedelijke als naar suburbane woonmilieus[79]. Over gebieden die noch het één noch het ander zijn (niet centraal-stedelijk en niet suburbaan) worden verschillende geluiden gehoord. In de Woonverkenningen[80] wordt gemeld dat dit soort wijken met een teruglopende woningvraag geconfronteerd zullen worden. Aan de andere kant zijn er ook signalen dat deze wijken - na herstructurering - kansrijk zijn: een wijk die vlees noch vis is, kan zijn kracht ook zoeken in het feit dat de wijk én vlees én vis is. In een studie over de buitenwijken van Nederland[81] worden zes bewonersgroepen getoond die elk voor zich hun redenen hebben om in een buitenwijk te wonen[82].

Na de Tweede Wereldoorlog zijn de steden van steeds nieuwe woonwijken voorzien, met nieuwe stedenbouwkundige inzichten, die altijd zijn te zien als een reactie op eerdere ontwerpen. Dat geldt ook voor de huidige VINEX-wijken in aanbouw. Het stedelijk woningaanbod is dus ook een product van de bouwperioden en -materialen, van

[79] J. Brouwer en J. Willems, 1996.

[80] Woonverkenningen. Ministerie van VROM, 1997.

[81] Reijndorp, A. e.a., 1998.

[82] Een reden kan zijn dat de woning van eerste keus - op een andere locatie - niet beschikbaar was en dat daarom is 'uitgeweken' naar de buitenwijk.

inzichten en van de sterk kwantitatief gerichte opgaven in de tijd. Elk deel van de stad en elke bouwperiode heeft zijn eigen stijl en een daarmee gepaard gaande uitstraling. Maar de specifieke bouwstijl levert met de eisen van vandaag ook zijn eigen specifieke knelpunten op.

In de *vooroorlogse* wijken zijn de woninggrootte, de gehorigheid, het ontbreken van een lift en de onveiligheid op straat vaak genoemde verhuisredenen. De woningen zijn vandaag de dag nog redelijk verhuurbaar, maar hebben wel last van een selectieve uitstroom. Hier speelt het markttechnische probleem van de relatieve veroudering bij een vraag die steeds locatie-specifieker wordt.

In veel *naoorlogse* wijken domineert het woningtype van de kleine portiek-etage woning. Door de beperkte ruimte in en om de woning en het ontbreken van een eigen voordeur op de begane grond zijn deze woningen - naar de huidige maatstaven - minder aantrekkelijk voor huishoudens met kinderen. Ook speelt de gehorigheid hier een grote rol. Voor oudere bewoners zijn de woningen volgens de huidige normen ongeschikt (onder andere door het ontbreken van een lift). De gemeenschappelijke portiek leidt nogal eens tot problemen bij het beheer. De potentie van deze wijken moet meer in de kwaliteit van het ontwerp van de woonomgeving worden gezocht, dan in die van de woningvoorraad. Rust, ruimte en groen zijn belangrijke kwaliteiten, maar deze moeten wel herontdekt en opnieuw vormgegeven worden. Een grote verandering van de bevolkingssamenstelling vraagt ook om een verandering van de inrichting van de openbare ruimte.

De *meer recent gebouwde wijken* in middelgrote en grote steden beschikken in bouwtechnische zin over goede woningen (rust, ruimte en groen), maar worden veelal gekenmerkt door wijd uit elkaar gelegen hoogbouwflats die anoniem zijn en gevoelens van onveiligheid oproepen. Vooral de hoogbouwflats hebben last van een zwakke woningmarktpositie.

Per regio zijn er opvallende verschillen in tekorten en overschotten op de woningmarkt. In sommige delen is sprake van woningoverschotten. De overschotten manifesteren zich in de na-oorlogse wijken met veel goedkope portiek- en galerijwoningen en in de duurdere huursector. Alleen de vraag naar goedkope eengezinshuurwoningen en ruime koopwoningen overtreft momenteel het aanbod. Jonge huishoudens verhuizen in veel gevallen uit de stad naar buurgemeenten waar de gewenste kwaliteit (een eengezinswoning met tuin) wel te koop is en nog tegen een lagere prijs dan in de stad. In de omringende plattelandsgemeenten is de nieuwbouwproductie relatief hoog. In de praktijk is het volgens betrokkenen moeilijk om draagvlak voor herstructureringsplannen te organiseren onder de zittende bewoners. Om de dreigende leegstandproblemen te voorkomen is regionale afstemming van het nieuwbouw- en voorraadbeleid absoluut noodzakelijk.

In andere delen van het land is de druk, ook op de goedkope woningvoorraad, nu nog hoog[83]. Van leegstand is nog niet echt sprake; voor goedkope kleine woningen is nog een markt. Wel wordt ook hier de omslag naar een vragersmarkt in een aantal wijken zichtbaar. Woningen worden moeilijker verhuurd en er is sprake van een oplopende mutatiegraad, waardoor sommige wijken het karakter van een doorgangshuis krijgen. De fysieke opgave zal hier vooral gericht moeten zijn op de vraag en mogelijkheden van de zittende bewoners. Onder deze groep is de variëteit aan wensen en mogelijkheden veel groter dan in het woningaanbod tot uitdrukking komt.

2.3.2 Openbare ruimte in de stad

Meer en meer wordt de kwaliteit van de woning bepaald door de omgeving waarin die woning staat. De vraag of de stad kwaliteit in woonmilieus kan bieden, is de vraag naar de kwaliteit van de gehele leefomgeving: is het veilig op straat, kunnen de kinderen buiten spelen, zijn de voorzieningen bereikbaar en bereisbaar, heeft de omgeving identiteit, voelen mensen zich er thuis. De openbare ruimte is onderdeel van die omgeving en dit onderdeel wordt - naarmate de bouwtechnische staat van huizen minder aandacht vergt - steeds belangrijker en zelfs doorslaggevend voor de marktpotenties van dat woonmilieu.

De fysieke opgave betreft dus ook onderhoud en opwaardering van de openbare ruimte. De kwaliteit van de openbare ruimte bepaalt het concurrentievermogen van de stad op de woningmarkt en is ook een vestigingsfactor van formaat voor het bedrijfsleven.

De openbare ruimte bepaalt voor een belangrijk deel de identiteit van de plek. Daar zitten kleinschalige aspecten aan zoals het bankje in het park, de boom voor de deur, een voortuintje, de groenvoorziening, verkeersdrempels, sociale veiligheid en de inpassing van parkeerplaatsen. Maar ook op een hoger schaalniveau zijn identiteitsbepalende elementen van de stad zichtbaar: mooie pleinen, veilige fietsroutes, een brug, goed ontworpen marktplaatsen, stadsparken, bomenrijen, transitoruimtes als stations, vliegvelden, maar ook winkelcentra en musea. Vormgeving van de stedelijke open ruimte kan bijdragen aan de kwaliteit.

Openbare ruimte is nodig om stedelijkheid te kunnen ervaren. Het is de huiskamer van de stad, zoals je een voetbalveld met een doel, lijnen, een grasmat en tribunes nodig hebt om te kunnen voetballen. Of in de metafoor van het toneel: niet de toneelvloer met de decors of de toneelspelers op zich zijn interessant, maar wel het toneelspel dat uit de combinatie van beide ontstaat[84]. Bij het begrip ‘openbare ruimte’ ligt het accent op de ruimtelijk-fysieke kenmerken, bij ‘stedelijkheid’ op de sociale en culturele kenmerken van het stedelijk openbare leven. De openbare ruimte bevat de openbare weg, de stoepen, de parken en de pleinen, de architectuur en de zichtlijnen, de kleur van de

[83] Vereniging sociale verhuurders Haaglanden, 1998.
[84] R. van der Wouden, 1998.

Rotterdam, Delfshaven

bestrating. Ook de privaat beheerde maar voor collectief gebruik bedoelde ruimten, zoals overdekte winkelcentra en musea, horen erbij evenals het stedelijk openbaar vervoer. Restaurants en theaters en zelfs (delen van) ziekenhuizen kunnen ertoe gerekend worden. Deze voorbeelden geven tevens aan dat er *gradaties zijn in de openbaarheid* van de openbare ruimte.

In wat van oudsher openbare ruimte heet (de pleinen en de straten), gelden de regels van het maatschappelijk verkeer zoals die democratisch tot stand zijn gekomen. Het democratisch gehalte van de openbare ruimte[85] staat echter onder druk. Dit uit zich in het groeiend aantal besloten clubs, afgesloten winkelcentra en uitgaanscomplexen en afgeschermde stukken strand. Er zijn afsluitbare toegangen en particuliere bewakingsdiensten, met eigen reglementen zoals bijvoorbeeld de spoorwegpolitie. Door de toenemende pluriformiteit in onze samenleving is hier behoefte aan; de toegenomen welvaart maakt het ook mogelijk: het is voor ondernemers rendabel om voor specifieke doelgroepen te werken. De toegenomen welvaart biedt dus ook mogelijkheden om groepen uit te sluiten en de openbaarheid te minimaliseren. Paradoxaal genoeg gebeurt dit hier en daar ook om de openbaarheid later te garanderen (sluiten van hek in wijkpark 's nachts).

Veranderingen in stedelijkheid en in de relatie tussen stad en omgeving hebben ook gevolgen voor het functioneren en beheren van de openbare ruimte. In trendbeschrijvingen wordt aangegeven dat de openbare ruimte tussen wal en schip valt en in feite 'oplost'[86]. Dit komt door de groeiende gerichtheid van bewoners op hun eigen huis en door de toegenomen territoriale ongebondenheid bij hun resterende bezigheden buitenshuis. Het oude community-concept - dit wil zeggen een betrokkenheid op de directe omgeving - was vroeger meer gemeengoed dan thans. In onze tijd van mobiliteit lijkt het niet meer reëel te verwachten van bewoners dat zij een collectief beleefde territoriale binding hebben met hun omgeving. Maar er zijn ook genoeg voorbeelden waarin mensen (soms uit praktische, soms uit ideële overwegingen) op een concreet agendapunt wel een grote betrokkenheid met hun directe omgeving hebben (buurtoploop tegen drugsoverlast, 'opzoomeren', HSL-comitées).

In de 'defended neighbourhoods' en 'gated communities' zoals die bekend zijn vanuit de VS gaat het enerzijds om bescherming van de waarde van het eigen bezit (geen verarming en verpaupering in de buurt toelaten: 'zoning out the poor'[87]). Anderzijds gaat het om de behoefte van bewoners aan bescherming van hun sociale en culturele identiteit. Met de grotere dominantie van het eigen woningbezit, de beleving van een grote immigratie en de decentrale inrichting van het openbaar bestuur, kunnen ook Nederlandse lokale bestuurders meer worden geconfronteerd met de wens om specifieke

[85] R. van Engelsdorp Gastelaars, 1998.
[86] WWR, 1996.
[87] P. Davidoff en M.E. Brooks, 1976.

woonmilieus (gedeeltelijk) af te schermen, om eigen spelregels op te stellen en deze zo te bufferen tegen ongewenste invloeden. Systematische buitensluiting van 'anderen' kan nooit geaccepteerd worden. Dit neemt niet weg dat over het gebruik van de ruimte door verschillende groepen, gedachtevorming noodzakelijk is.

Het verzoek om afscherming van de eigen ruimte heeft ook te maken met een tweede ontwikkeling die zichtbaar is in de actuele beleidspraktijk van vandaag. Deze heeft te maken met het concurrerend en soms conflicterend gebruik dat van veel stedelijke openbare ruimte wordt gemaakt. De speelplek voor de allerkleinsten, die tevens hangplek is voor oudere jongeren; het park waar 's avonds gedeald wordt en prostitutie wordt bedreven; de woonstraat waar door een overdosis aan geparkeerde auto's de man met de kinderwagen niet meer over het trottoir kan evenmin als de vrouw in de rolstoel. Er is een sterke behoefte in de steden aan herordening van de ruimte, mogelijk door de verschillende ruimten een verschillende functie te geven. Een hangplek voor oudere jongeren kan niet tegelijkertijd speelplek voor de allerkleinsten zijn. Inrichting zowel als beheer zullen in overleg met verschillende bewoners- en gebruikersgroepen opnieuw moeten worden bekeken .

In het kader van de fysieke opgave van de stad zijn met betrekking tot de openbare ruimte twee vraagstukken van belang: ontwerp en herontwerp enerzijds en gebruik, beheer en toegang anderzijds.

Al bij de aanleg van woonwijken kan een integraal ontwerp worden gehanteerd waarin de woningen, de voorzieningen, het groen, parkeer- en speelplaatsen in onderlinge samenhang worden ontworpen, om te voorkomen dat achteraf nog restvakjes moeten worden ingevuld. In plaats van het veel voorkomende bezuinigen op de groenvoorziening is gericht gemeentelijk beleid nodig in combinatie met wijkbeheer, zodat beheer en onderhoud van de openbare ruimte in samenspraak met de bewoners plaatsvindt. Opwaardering van de kwaliteit van de openbare ruimte kan een belangrijk onderdeel zijn van een strategie om problemen op buurtniveau aan te pakken (voorbeeld: het Mercatorplein Amsterdam). Bij herstructurering van de wijk moet de openbare ruimte opnieuw ontworpen worden, met inbegrip van verkeerscirculatie, parkeerproblemen, speelgelegenheid, vormgeving van straatmeubilair, kleurgebruik, etcetera. Daarbij moet zorgvuldig en met respect worden omgegaan met de essentiële elementen van de in oudere stadswijken aanwezige stedenbouwkundige en architectonische kwaliteit, deze kan bepaalde gebouwen maar ook het stratenpatroon, de hoofdgroenstructuur en het gebruik van water betreffen. Het is voorstelbaar om bij herstructurering van wijken een cultuurhistorische effectrapportage te benutten om goed zicht te krijgen op de al aanwezige kwaliteiten in het oorspronkelijke ontwerp.

De tweede vraag die meer op stadsniveau speelt is meer politiek-inhoudelijk van aard en betreft de toegankelijkheid van de openbare ruimte. Er vindt een verschuiving plaats van openbare naar parochiale en privé-domeinen. Als de overheid in samenwerking met andere belanghebbenden niet ingrijpt, ontstaan er steeds meer parochiale domeinen die slechts voor beperkte doelgroepen toegankelijk zijn waardoor de leefbaarheid en het gevoel van veiligheid zeker na sluitingstijd sterk afnemen. Hier ligt een taak voor de lokale overheid waarbij kan worden aangesloten bij buurtgerichte initiatieven als 'schoon-heel-veilig'. De overheid moet zorgen voor behoud van pluriformiteit en zoveel mogelijk functiemenging waar dat kan en functietoedeling waar dat gewenst is. Voorkomen moet worden dat kapitaalarme bedrijven, voorzieningen en huishoudens worden uitgesloten van vestiging in en nabij publieke centrumplekken. De openbare buitenruimten moeten zoveel mogelijk als een doorlopend stedelijk gebied worden ontworpen waarbij wordt gezorgd voor een goede ruimtelijke aanhechting van de naoorlogse wijken aan de stad.

2.4 De economische opgave: werken in de stad

De vitaliteit van de steden staat sterk onder druk, waarbij de meeste problemen zich in eerste instantie voordoen als een achterstandsprobleem[88]: de onderkant van de woningmarkt, de onderkant van de arbeidsmarkt en de lage inkomens zijn geconcentreerd in de grote steden. Geleidelijk aan is ook in het beleid de notie gemeengoed geworden dat niet alleen achterstandsbeleid noodzakelijk is, maar daarnaast - en daarmee samenhangend - vooral ook aandacht moet zijn voor de concurrentiepositie van de steden in het bredere stedelijke veld en hun relatief geringe aantrekkingskracht op het bedrijfsleven. Bij deze concurrentiepositie zijn belemmeringen maar ook kansen zichtbaar.

Belemmeringen

Was een breed gesorteerde arbeidsmarkt vroeger één van de agglomeratievoordelen van de stad, nu is de *discrepantie op de arbeidsmarkt* één van de problemen die stagnatie veroorzaken. De migratie van werkgelegenheid en van hoger opgeleid personeel heeft er de achterliggende jaren toe geleid dat in de grootstedelijke gebieden een beroepsbevolking is gehuisvest, waarvoor geen werk in de directe omgeving beschikbaar is. Hun arbeidsmarktkwalificatie sluit steeds minder aan bij de in de stedelijke agglomeratie aanwezige werkgelegenheid. Achtereenvolgens verdwenenen transport-gerelateerde bedrijvigheid, overige MKB-bedrijvigheid en kantoorwerkgelegenheid uit de stad. De gezamenlijke planbureaus[89] stellen dat de voornaamste economische problemen van de grote steden liggen bij de aanbodzijde van de arbeids- en woningmarkt.

[88] Sociaal-Cultureel Planbureau, 1996 (pagina 585).

[89] CPB, RIVM, SCP, AVV: Kiezen of delen: ICES-maatregelen tegen het licht. Den Haag, maart 1998 blz 51 ev.

Verouderde bedrijfsterreinen en infrastructuur, sociale onveiligheid, gebrekkige bereikbaarheid, dichtslibben van toevoerwegen en onvoldoende fysieke groeimogelijkheden vanwege ruimtetekort en/of milieukwaliteit, onvoldoende aantrekkelijke woningen voor hogere inkomens, weinig groen in de stad en weinig speelgelegenheid voor jonge kinderen: al deze factoren tezamen bepalen het concurrerend vermogen van de stad als vestigingsplaats voor bedrijvigheid. Daarbij staan veel steden door hoge vestigingskosten en congestieverschijnselen op veel punten op achterstand.

Kansen

In de literatuur over de stedelijke economie[90] wordt gewezen op de kansen die juist de stad heeft in het perspectief van een verdienstelijkende economie. Niet alleen voor kennisintensieve dienstverlening, maar ook voor bepaalde onderdelen van tertiaire dienstverlening als detailhandel, horeca, toerisme en persoonlijke dienstverlening (schoonmaken, klusjesbedrijf) blijft de stad een kansrijk vestigingsklimaat bieden. Dit biedt perspectieven voor een verdere ruimtelijk-economische specialisatie van de steden. Maakt de combinatie van congestie op het hoofdwegennet en prijsbeleid (bijvoorbeeld rekening rijden) de stad weer kansrijker als vestigingsplaats of gaat de stad juist bedrijvigheid verliezen? Om het eerste te bereiken, zal in elk geval de stad voldoende ruimtelijke mogelijkheden voor bedrijvigheid moeten bieden. Juist in een situatie van welvaartsgroei voor midden en hogere inkomens stijgt de behoefte aan toenemende persoonlijke dienstverlening. Bij een verdienstelijkende economie past een uitbesteden van de tot het 'klassieke' huishouden behorende taken, waarbij de bevolkingsconcentratie in de stad gunstig is voor startende ondernemers.

Daarbij moet worden opgemerkt dat in tijden van hoogconjunctuur en groeiende welvaart van huishoudens, de omstandigheden voor de steden om te concurreren als vestigingsplaats aanzienlijk gunstiger zijn dan in tijden van recessie, terwijl de terugval in de steden bij een recessie extra hard aankomt.

De Raad ziet op economisch terrein daarom de noodzaak voor een versterking van de stedelijke ruimtelijk-economische structuur. Hierbij dient ingezet te worden op de stuwende kanten van de stedelijke diensteneconomie (kantoren, toerisme) en dient meer ruimte in de stad gevonden te worden voor het accommoderen van daarvan afgeleide werkgelegenheid. Stijging van de mobiliteitskosten (file-tijd, rekeningrijden) maakt de positie van de stad als vestigingsmilieu voor dit type van werkgelegenheid (midden- en kleinbedrijf) mogelijk sterker. Door daarnaast via herstructurering actief te werken aan versterking van stedelijke woonmilieus kunnen meer middelbaar en hoger opgeleiden aan de stad gebonden worden en kan daarmee de discrepantie op de grootstedelijke arbeidsmarkt worden verzacht. Uiteraard zal dit primair ook een forse scholingsinspanning vergen.

[90] zie bijvoorbeeld : S. Zukin, 1995 of S. Sassen, 1991.

Belangrijk op het terrein van de stedelijke ruimtelijk-economische structuur is ook het besef dat de culturele en cultuurhistorische kant van steden daarvan een sterk en te versterken element kan zijn. Juist daar ligt ook voor de toekomst een uniek 'selling point' van de stad en een bron van (extra) werkgelegenheid. In een meer op vrije tijd georiënteerde welvaartseconomie kunnen steden ook een belangrijk comparatief voordeel ontwikkelen als zij gebaseerd op hun specifieke cultuurhistorisch sterke punten een recreatief aantrekkelijk verblijfsklimaat aanbieden dat recreatieve bestedingen aan de stad bindt. Wat dat betreft is het niet onterecht dat de gezamenlijke planbureaus in hun analyse van ICES-voorstellen een hoge score toekennen aan monumentenherstel.

De informele stedelijke economie

De Raad vraagt daarnaast speciale aandacht voor de discrepantie tussen de formele en de informele economie. Juist in de steden is deze informele economie te vinden. De economische werkelijkheid is een complexe werkelijkheid doordat achter de cijfers van de formele economische prestaties een steeds meer in belang toenemende informele economie schuil gaat, die niet in de officiële cijfers tot uitdrukking komt. Dat is de economie van de grijze en zwarte horeca, de persoonlijke dienstverlening (werkster, opvangmoeder, klusjesman of -vrouw), de warenmarkt of de economie van het illegale naaiatelier. Onder informele economie[91] worden hier die economische activiteiten verstaan die wel tegen betaling worden verricht, maar waar bij productie en/of distributie in onvoldoende mate is voldaan aan de geldende regelgeving. Dit betekent dat productieve activiteiten zoals in het huishouden of onbetaald vrijwilligerswerk hier buiten vallen, hoewel zij een belangrijke bijdrage leveren aan het functioneren van de stedelijke economie. De informele economie zoals die in lokale markten via LETS (Local Exchange Trading System[92]) in diverse Nederlandse steden is ontstaan, is een voorbeeld van 'monetarisering' van productie die in het kader van vitalisering van de stad nadere aandacht verdient.

Er blijkt aan de onderkant van de economie eveneens een grote dynamiek te bestaan. Er is sprake van een renaissance van kleine startende ondernemingen, mede als gevolg van het uitbesteden van taken die niet tot de core-business behoren. Wat dat betreft is er een relatie tussen groei in de sterke kanten van de stedelijke diensteneconomie en de dynamiek aan de 'onderkant'. In ondermeer de gespecialiseerde IT-dienstverlening, de grafische industrie, de schoonmaakbranche en in koeriersdiensten doet dit verschijnsel zich voor. Maar ook buiten de 'afgeleide werkgelegenheid' is sprake van een nieuwe dynamiek.

[91] zie ook : A. Portes en S. Sassen-Koob, 1987 en R. Kloosterman en J. Burgers, 1996.

[92] In januari. 1999 zijn LETS-initiatieven aanwezig in meer dan 80 steden in Nederland; zie bijvoorbeeld http://www.intouch.nl/strohalm/lets1.htm.

Tot de nieuwe bedrijvigheid behoren zowel de internet-uitgevers als de islamitische slager en bakker. De kleinschalige confectie-industrie, die zich in de lage-lonenlanden op te grote afstand van de afzetmarkt bevond en door te grootschaligheid niet flexibel kon reageren op de snel wisselende en sterk uiteenlopende en gefragmentariseerde vraag van de consument, maakt hier eveneens deel uit. De steden blijken voor dergelijke bedrijvigheid een interessant vestigingsmilieu te bieden.

De dynamiek aan de onderkant blijkt direct samen te hangen met de dynamiek aan de bovenkant van de economie. Hier ligt een kans voor het versterken van de economische infrastructuur van de stad ten behoeve van de zwakkere bedrijfssectoren. Voor migranten liggen hier kansen om op langere termijn in de Nederlandse economie te integreren.

Veel van deze activiteiten - met name als er sprake is van scherpe prijsconcurrentie - spelen zich in het informele circuit af. De vraag is of hier mogelijkheden liggen voor het versterken van de stedelijke economie ten behoeve van de kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt, maar ook ten behoeve van de stad als geheel. Kan deze dynamiek aan de onderkant van de stedelijke economie in de reguliere economie worden ingebed en hoe kan overheidsinterventie daaraan bijdragen? Ook ligt de vraag welke ruimtelijke condities hiervoor dan gelden.

2.5 De sociaal-culturele opgave: samenleven in de stad

Samenleven in de stad is een sociale opgave. De stedelijke bevolking leeft zowel met elkaar als langs elkaar heen. Een stad bestaat uit mensen die alleen door met elkaar gezamenlijk tot afspraken te komen, een stad tot een leefbare stad kunnen maken. Samenleven gaat bepaald niet vanzelf.

Formuleren van de sociale opgave is niet alleen het formuleren van problemen. Dagelijks blijkt er veel potentie in de stad te zijn om met grote verschillen in achtergrond, leefstijl en materiële condities van het bestaan om te gaan. Stedelijk beleid moet in sterkere mate dan nu het geval is, die sociale competenties van de bevolking herkennen en benutten om in de stad een hoge kwaliteit van samenleven te garanderen[93].

Deze potenties moeten wel opgespoord worden in een context van grote verschillen in kansen. Dé sociale kwestie in de stad is het bestaan van *kansarmoede*. Eerder in dit hoofdstuk werd gewezen op het feit dat een fors deel van de stedelijke bevolking een laag inkomen heeft, een hoge werkloosheid kent en in grote mate uitkeringsafhankelijk is. Bovendien is sprake van een grote dynamiek in de stad en in (bepaalde) wijken waardoor de stabiliteit van woonmilieus bedreigd wordt. Ook is gewezen op het feit dat het gedeelte van de bevolking dat kampt met kansarmoede relatief geconcentreerd woont in specifieke, vaak oude wijken. Wijken waar het met de *leefbaarheid* en *sociale cohesie* niet altijd goed gesteld is.

[93] zie bijvoorbeeld K. van Steensel, 1998.

Maakt deze concentratie deel uit van de sociale problematiek in de stad? De gangbare probleemstelling inzake de stedelijke sociale opgave is sterk gericht op het bestaan van kansarmoede en de ruimtelijke concentratie daarvan. De maatschappelijke integratie en participatie zou bemoeilijkt worden door zogenoemde 'eenzijdigheid' of 'homogeniteit' in woningvoorraad en bevolking. Homogeniteit wordt als probleem gezien en dus lijkt heterogeniteit ('differentiatie') de oplossing voor de bestrijding van kansarmoede. Deze redenering is te kort door de bocht. Het is niet zo dat de bewoners van achterstandswijken een extra probleem hebben door de ruimtelijke concentratie op zich. Of anders gezegd: de kansarmoede (werkloosheid, lage inkomens) zal niet significant verminderen wanneer deze bewoners in een andere wijk zouden wonen. Het op wijkniveau aanpakken van de problematiek van kansarmoede lijkt dan ook niet de meest voor de hand liggende weg te zijn. De grote aandacht voor sociale problemen in het kader van stedelijke vernieuwing lijkt zich - althans wat betreft de problematiek van de kansarmoede - dan ook niet altijd op het juiste schaalniveau te concentreren. Zoals in hoofdstuk 3 zal worden uitgewerkt is het niveau waarop veel problemen bij elkaar komen (in de achterstandswijken) bepaald niet vanzelfsprekend het niveau waarop oplossingen voor de problematiek van kansarmoede kunnen worden gerealiseerd.

Hetzelfde geldt voor andere sociale problemen, zoals die onder andere aan de orde worden gesteld in de rapporten van de commissies Etty[94]: drop-out uit het onderwijs, hard-drugs gebruik, maatschappelijk isolement, dak- en thuislozen, criminaliteit en onveiligheidsgevoelens. Slechts een beperkt deel van deze problemen kan op het niveau van de wijk en de buurt worden aangepakt. De bijdrage vanuit het Ministerie van VROM zal bij veel van deze problemen ook maar bescheiden kunnen zijn.

Dit ligt anders voor de gebrekkige leefbaarheid in wijken en buurten. Een gebiedsgerichte aanpak blijkt effectief te kunnen zijn in het kader van het 'schoon, heel en veilig' maken van buurten. De sociale opgave dat mensen zich weer 'thuis' voelen in hun buurt en hun stad, vraagt echter meer dan een ordentelijke buurt. Dit raakt aan de vraag in hoeverre de buurt en de stad in voldoende mate sociale cohesie kennen. Is er voldoende binding tussen mensen en groepen mensen in een wijk of buurt en is er binding tussen wijken en buurten onderling? De stad bestaat uit een conglomeraat van groepen die elkaar niet gekozen hebben en ook niet de ambitie hebben om samen een 'community' te vormen in de wijk, laat staan als stad. Stedelingen weten dat ze moeten leven met wie er zijn en met wie erbij komen. Veranderingen in de bevolkingssamenstelling zijn nauwelijks te beïnvloeden: een vestiging van buiten kan niet worden tegengehouden, vertrek naar buiten nog minder. Samenleven als sociale opgave formuleert de Raad dan ook niet in verheven termen van 'community' of 'gemeenschappelijkheid'. Het gaat eerder om het formuleren van een minimum aan spelregels, waarbinnen iedere per-

[94] Commissie 'Onderzoek lokale sociale infrastructuur (commissie-Etty)'. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 1998.

soon en elke groep zijns of haars weegs kan gaan zonder de ander in zijn of haar ontwikkeling te belemmeren.

Naast deze spelregels van het samenleven - die vooral ook voor de heterogene wijken en buurten van belang zijn - is er nog een andere sociaal-culturele opgave van belang: de sociale 'afstand' binnen de stad mag niet te groot worden. Hoewel verschillen tussen wijken als zodanig geen probleem zijn - integendeel, herkenbare, onderscheiden wijken met eigen kwaliteiten zijn belangrijk - moeten stadsbewoners tot op zekere hoogte kennis hebben van elkaars wereld. Totaal gesegregeerde, gedeelde steden zijn niet acceptabel omdat de mogelijkheden voor sociale en culturele mobiliteit van hen die aan de onderkant van de samenleving verkeren, verminderen. Verder is het niet acceptabel dat bewoners van één stad elkaar niet meer kunnen 'verstaan'.

Naast de opgave van minimale 'omgangsregels', is er dus een sociaal-culturele opgave van 'cognitieve cohesie' in de stad: kennis hebben van wat er buiten de eigen wereld gebeurt, het je kunnen verplaatsen in andermans wereld. Dit is dus niet zozeer een opgave van fysieke als wel van culturele mobiliteit[95].

Beleid: drie offensieven[96]

Hoe verhouden deze sociaal-culturele opgaven zich nu tot het recente stedelijk beleid? In dit beleid kunnen drie centrale offensieven worden onderscheiden: het offensief voor meer werk, voor meer sociale differentiatie en voor meer veiligheid.

In het offensief voor meer werk is - zoals gezegd - succes geboekt: ook in de steden is de werkloosheid gedaald. De afname zat vooral bij de kortdurende werkloosheid en is in belangrijke mate bewerkstelligd door de algemene economische ontwikkeling. De vraag is of de verbeterde werkgelegenheid in de steden standhoudt bij een economische terugslag. Ook blijft het vraagstuk van de harde kern van de werkloosheid en de langdurig werklozen nog steeds zeer knellend.

In het offensief voor sociale differentiatie wordt het bouwbeleid ingezet om tot een grotere variëteit van de woningvoorraad te komen. In stadsvernieuwingswijken wordt meer accent gelegd op duurdere woningbouw en in de VINEX-nieuwbouw zal een deel van de nieuwbouw in de sociale sector (moeten!) worden gerealiseerd. In hoofdstuk 3 zal de Raad hier nader op ingaan.

Het offensief voor meer veiligheid heeft een preventief en een repressief accent. Naast projecten die fysieke aanpassingen in de wijk beogen om de sociale veiligheid te verhogen (op het vlak van verlichting en groen) zijn er veel projecten gericht op preventie door te pogen goed te maken wat met de afbraak van structurele voorzieningen voor jongeren in wijken verloren is gegaan. Deze projecten hebben echter vaak een tijdelijk karakter en zijn eenzijdig in die zin dat ze zich alleen richten op beïnvloeding van het

[95] M. Hajer en F. Halsema, 1997.

[96] Zie onder andere J.W. Duyvendak, G. Engbersen en E. Snel, 1998.

Rotterdam, Delfshaven

Coppelle a/d IJssel

gedrag van jongeren in de openbare ruimte en niet op de oorzaken van het gedrag. Er wordt in dit verband ook wel gesproken van de projectencarrousel. Het repressieve accent is ingevuld door meer en strenger politieoptreden in te zetten en niet ontkend kan worden, dat de geregistreerde criminaliteit aantoonbaar is afgenomen. De vraag is hoe lang een hoger niveau van politie-inzet is vol te houden. Een andere vraag is of de problemen niet eerder verplaatst worden naar andere wijken dan worden opgelost.

Voor de aanpak van alle drie de offensieven is 'sociaal investeren' nodig. Dit is geen nieuw beleid, maar het is een geïntegreerde aanpak van bestaand beleid gericht op de volwaardige deelname van elke burger. Het gaat hier om beleid gericht op drie doelen: *gelijke kansen, gemeenschappelijke basisnormen en om ruimte voor verschillende identiteiten*. Hiermee wordt uitdrukking gegeven aan de gedachte dat diversiteit als zodanig geen probleem is, op voorwaarde dat er voldoende gemeenschappelijkheid bestaat en kansarmoede bestreden wordt.

Bij de invulling van de sociaal-culturele opgave wordt al snel aangelopen tegen het *object* en het *schaalniveau* van sociaal beleid.

Sociaal investeren moet in de eerste plaats gericht zijn op het *individu* om het beter toe te rusten voor maatschappelijke integratie (onderwijs, arbeid). Het is beter te spreken van maatschappelijke participatie. Uitval uit het onderwijs en werkloosheid zijn uitdrukking van tekort aan maatschappelijke participatie. Voorzover bepaalde groepen systematisch minder (kansen hebben om te) participeren moet de schroom voor specifiek beleid worden overwonnen. Tijdelijk extra inzet op bepaalde groepen met minder mogelijkheden is sociaal en politiek legitiem.

Daarnaast heeft het betekenis om het beleid *buurtgericht* te laten zijn: de buurt kan (maar hoeft niet noodzakelijkerwijs) een kader vormen voor verbetering van de sociale betrekkingen en kan aanknopingspunten bieden voor de bevordering van participatie, bijvoorbeeld door de ontwikkeling van 'brede scholen'.

Dit neemt niet weg dat er een te grote fixatie dreigt te ontstaan op buurtgericht werken als de enige invulling van sociaal beleid. Veel sociale problemen overstijgen het niveau van de buurt. De buurt is wel een vindplaats van sociale problemen, maar de oorzaken van de hier geformuleerde sociaal-culturele problematiek liggen veelal op een ander niveau. Zoals gezegd kan er op het niveau van de wijk relatief weinig aan gelijke kansen (kansarmoede) worden gedaan, maar wel kunnen en moeten er initiatieven worden ontplooid voor de andere twee geformuleerde doelen: het ontwikkelen van gemeenschappelijke basisnormen ('omgangsregels') en het zich kunnen manifesteren van verschillende groepen en individuen.

Zowel op stads- als op buurtniveau bestaat de opgave en de uitdaging om het samenleven in een zeer pluriforme stad vorm en inhoud te geven. In de discussie wordt

te vaak de problematische kant van de ‘verschillen’ benadrukt en wordt de indruk gewekt dat het samenleven tussen groepen van geheel verschillende achtergrond in de stad uitsluitend een moeizame aangelegenheid is. Vaak is de perceptie van bestuur, politiek en diverse instituties er één van probleem en hulp terwijl veel bewoners, ook in achterstandswijken, hun dagelijks leven via eigen netwerken georganiseerd hebben. De bestaande sociale cohesie binnen wijken moet door het beleid dan ook zeker niet worden veronachtzaamd.

2.6 Conclusie

Het decor waarbinnen de steden aan de opgave in fysieke, economische en sociale zin moeten werken, bestaat uit een grote dynamiek en variëteit in de bevolking. Deze dynamiek heeft betrekking op demografische veranderingen, op ontwikkelingen in de inkomenssituatie en op het vraagstuk van mogelijke concentratie van problemen in bepaalde wijken van de stad.

De fysieke opgave waar de stad voor staat is groot. Er bestaan tekorten in kwaliteit: veel woningen sluiten niet goed aan bij de woningvraag. Dit knelt des te meer als de woningmarkt gaat ontspannen. Veel mensen in de stad wonen in een woning van tweede keus en er dreigt leegstand in de stad als het concurrerend nieuwbouwaanbod buiten de stad op de markt komt. Met herstructurering van de woningvoorraad kan het aanbod aangepast worden aan de woningvraag. Onzeker is nog hoe de stedelijke woningvraag zich precies zal ontwikkelen. De herstructurering zal rekening moeten houden met de afhankelijkheid van een deel van de stedelijke bevolking van de voorraad goedkope (huur)woningen.

Bij de fysieke opgave hoort ook aandacht voor de openbare ruimte. Het risico dat openbare ruimte in de stad tussen wal en schip valt en daardoor ‘oplost’ is aanwezig. Dit is ernstig, ook in het licht van de sociaal-culturele opgave waarin werd geformuleerd dat mensen niet alleen een boodschap aan elkaar moeten hebben in de wijk maar ook in de stad als geheel.

Hier speelt een uitnodigende openbare ruimte een vooraanstaande rol.

De stad als economisch vestigingsmilieu kampt met problemen. Agglomeratievoordelen (nabijheid, markt, voorzieningen) verkeren in hun tegendeel door de discrepantie op de arbeidsmarkt. Naast belemmeringen zijn er ook kansen: de economische potentie van de stad wordt nog onvoldoende benut. De rol van de diensten wordt in de economie belangrijker, dit biedt kansen voor de stad. De stad is ook een kansrijk productiemilieu voor innovatie en voor overloop van informele naar formele economie.

Ten slotte ligt er ook een grote sociaal-culturele opgave, gericht op volwaardige participatie van alle inwoners van de stad. Dit impliceert een beleid gericht op gelijke kansen, op het ontwikkelen van gemeenschappelijke basisnormen in het samenleven en

op ruimte voor eigen identiteit. Sociaal beleid overstijgt door deze driedubbele opgave het individuele niveau en het niveau van de buurt.

Hoewel met name het volgende hoofdstuk ingaat op de beleidsaspecten van de hier behandelde stedelijke opgaven, kunnen hier de volgende twee aanbevelingen worden geformuleerd:

3. Zorg voor samenhang in investeringen naar tijd en plaats

Voorzie het fysieke terrein (woningvoorraad, openbare ruimte, groen, verkeer en vervoer), het economische terrein (werkgelegenheid, bedrijfsruimte, bereikbaarheid, voorzieningenniveau, informele economie) en het sociale terrein (veiligheid, welzijn, zorg, onderwijs) gelijktijdig van meerjarig gegarandeerde financieringsstromen, om de kwaliteit van de steden te versterken. Dit bevordert de noodzakelijke samenhang.

4. Voer niet alleen fysiek beleid, maar ook sociaal-cultureel beleid

Combineer fysiek beleid met sociaal-cultureel beleid. Sociale problemen worden immers niet opgelost door woningen te slopen en te vervangen door woningen waar de oorspronkelijke bewoners niet meer in terecht kunnen; dat is verplaatsen of verdunnen van sociale problemen. Kom daarom met een samenhangend beleid gericht op meer werk, meer veiligheid en meer gedifferentieerde woonmilieus. Werk aan een gemeenschappelijke definitie van basisnormen en bied ruimte voor het beleven van eigen identiteit. Voer sociaal beleid sterker op het niveau van de stad en het stedelijk netwerk.

Rotterdam, Pernis

Rotterdam, Kralingse Zoom

3 Stedelijk beleid en stedelijke vernieuwing

3.1 Van opgave naar beleid

Dit hoofdstuk gaat op het niveau van een beleidsfilosofie in op een aantal kwesties bij de vertaalslag van opgave naar beleid. Daarbij wordt - in tegenstelling tot het vorige hoofdstuk - niet de structuur van de afzonderlijke opgaven gevolgd, maar gezocht naar combinaties ervan. Eerst komt de kwestie van het schaalniveau aan de orde, vervolgens het beleid tegen deling in de stad en het streven om door middel van fysieke investeringen (stedelijke vernieuwing en herstructurering) de stad nieuwe sociale kansen te geven. Daarna wordt de relatie gelegd met de ruimtelijk-economische structuurversterking en komt de vraag naar sturing aan bod. De Raad gaat kort in op het Investeringsfonds Stedelijke Vernieuwing en trekt tot slot enkele conclusies.

3.2 Beleid en schaalniveau

De stad heeft een plaats in een regionaal, nationaal en internationaal netwerk. Bij de uitwerking van het beleid komen ook meerdere schaalniveaus aan de orde: de regio, de stad zelf, het stadsdeel of de deelgemeente en de wijk of buurt.

Met het begrip *regio* wordt in dit advies het stedelijk veld in en rond de centrale stad aangeduid. Het is dus de eenheid van de centrale stad en de direct omliggende gemeenten. De regio is in een aantal opzichten de ruimere jas van de stad: het verschaft de mogelijkheid om de fysieke, de economische en de sociale opgave van de stad op een ruimer schaalniveau aan te pakken. Al jaren is de ervaring dat de stad een te krap bemeten eenheid is om alle opgaven intern op te lossen. Hoewel dit voor de ene stad meer geldt dan voor de andere, laat de trend stad-uitwaarts van bedrijven en bewoners zien dat deze kwestie welhaast overal speelt. Hierdoor is de regio soms een versterker van de stedelijke problemen. Doordat rijkere bewoners naar buiten (kunnen) trekken, dreigt er een harde uitsortering van de bevolking tussen stad en randgemeenten plaats te vinden. We hebben dan te maken met een ongewenste deling tussen stad en randgemeenten.

De Raad pleit voor het inzetten van regionale mogelijkheden om de stad te steunen. Deze zijn nog niet of nog niet goed benut. Het is geen zaak van of stad of regio, maar van een gecombineerde inspanning op twee schaalniveaus. De regio is een onontbeerlijk beleidsniveau, maar ook geen panacee voor alle stedelijke kwalen.

In de *stad* zijn er stadsdelen en wijken met grote verschillen in woon- en leefklimaat. De verschillende wijken bieden uiteenlopende attractiewaarden die voor sommige stedelingen wel en voor anderen niet interessant zijn. Het bestaan van verschillende woonmilieus binnen en tussen wijken vormt een kwaliteit van de stad en is niet op voor-

hand een probleem. Er bestaat pas een probleem als er geen of onvoldoende keuzemogelijkheden zijn: als de bestaande verschillen een neerslag zijn van selectieve toegankelijkheid tot wijken en woonmilieus. Zijn er, voor wie dat wil, voldoende mogelijkheden om door te stromen in de eigen wijk of naar andere gebieden in stad en regio?

Wie wil doorstromen, maar daartoe geen gelegenheid heeft, zal weinig binding voelen met de wijk waar tegen wil en dank gewoond wordt. Wonen vanuit een negatieve keuze draagt niet bij tot het opbouwen van een binding aan de buurt. Doorstromingsmogelijkheden zijn ook belangrijk omdat wijken op die manier open kunnen staan voor die huishoudens, die sterk gecharmeerd zijn van de kwaliteiten van de betreffende wijken. In alle gevallen geldt dat 'positief kiezen' leidt tot binding van de bewoner aan de woning en het woonmilieu. Dit laatste is een belangrijke overweging voor sociaal beleid, dat zich zorgen maakt over gebrekkige sociale cohesie.

Zoals in het vorige hoofdstuk is aangegeven, hebben in de jaren zeventig en tachtig vele huishoudens de stad verlaten en zich gevestigd in suburbane gemeenten in de directe nabijheid van de grote stad. Met het groeikernenbeleid werden woningen en woonmilieus aangeboden, die in prijs en voorzieningenpatroon waren toegesneden op gezinnen met middeninkomens. In de stad was men druk met de stadsvernieuwing: de grote bouw- en woontechnische tekorten in de vooroorlogse woningvoorraad werden weggewerkt volgens het concept 'Bouwen voor de Buurt'. De nieuwe en vernieuwde woningen moesten ten goede komen aan de - vaak minder draagkrachtige - zittende bevolking.

Aanvankelijk was dit een adequate oplossing. Er kon een brede coalitie tussen gemeente, corporaties en bewonersorganisaties tot stand komen en dankzij forse investeringen is de woon- en leefkwaliteit in veel buurten sterk verbeterd. Wel heeft de Raad de indruk dat met name in de grote steden dit beleid (te) lang is doorgezet (tot diep in de jaren tachtig), terwijl er toen al grote veranderingen plaatsvonden aan de vraagzijde van de woningmarkt. Er was toen meer differentiatie in het woningaanbod mogelijk geweest en hierdoor hadden meer huishoudens een woning van hun gading in de stad kunnen vinden. Terwijl dit gebeurde werd op hetzelfde moment in meer suburbane gebieden een ruim aanbod aan gewilde koopwoningen gerealiseerd.

Per saldo is de uitsortering van de bevolking over het stedelijk en regionaal gebied sinds het einde van de jaren tachtig versterkt. Door de grotere rol van het prijsmechanisme werd de koppeling tussen inkomen en huisvesting aangehaald: de nieuwbouwhuren werden door het terugdringen van objectsubsidies een directere afspiegeling van de bouwkosten; de huishoudens met een laag inkomen werden dus afhankelijker van de mogelijkheden in de bestaande woningvoorraad en mede daarom werd de regelgeving bij de woonruimteverdeling verscherpt. Zo werd een groot deel van de goedkope woningvoorraad in regeltechnische zin gereserveerd voor lage inkomensgroepen en

konden huishoudens met een midden- en hoger inkomen dit segment van de markt, als ze dat al zouden willen, niet meer betreden. Deze 'scheefheidsbestrijding'[97] heeft het vraagstuk van de uitsortering aangescherpt.

3.3 Deling in stad en regio

De stad mag op het eerste gezicht bestaan uit een verzameling onderling sterk verschillende stadsdelen en wijken en de stedelijke en regionale woningmarkt mag dan niet méér lijken dan een cluster van deelmarkten, tezamen vormen zij toch een eenheid, al is het een *eenheid in verscheidenheid*. Deze verscheidenheid is niet vanzelf de neerslag van vrije keuze, van spontane processen van vrijwilligheid, maar ook een neerslag van verdelingsmechanismen op de arbeids- en woningmarkt waardoor de toegang tot een deelmarkt wordt gefaciliteerd of juist geblokkeerd.

In veel gemeenten wordt het concept 'ongedeelde stad' gebruikt om beleid te ontwikkelen gericht tegen de scherpere ruimtelijke uitsortering van bevolkingsgroepen in de steden. Gedoeld wordt op de deling op basis van inkomen, werkloosheid en etniciteit. Men is bevreesd voor het ontstaan van gebieden met een cultuur van armoede en uitzichtloosheid[98].

In de discussies over de ongedeelde stad valt een combinatie aan overtuigingen en ambities waar te nemen, die niet consistent is. Het beleidsconcept laat zich blijkbaar op verschillende manieren invullen, waarbij opvalt dat er soms sprake is van groot maakbaarheidsoptimisme.

De Raad ondersteunt niettemin de gedachten achter het streven naar een 'ongedeelde stad'. Segregatie op *het niveau van de stad* - een harde uitsortering van de bevolking ten gevolge van ongelijke kansen op de woningmarkt - is onaanvaardbaar. Het begrip 'ongedeelde stad' wordt vanuit deze grondgedachte als volgt ingevuld:

- uitgangspunt is een beleid van kansen en toegankelijkheid voor alle groepen op de stedelijke en regionale woningmarkt;
- hiervoor is, gelet op de grote dynamiek op de woningmarkt, beleid gericht op differentiatie van het woningaanbod in de steden noodzakelijk;
- hierbij moet primair aansluiting worden gezocht bij de kwalitatieve woningbehoefte van huishoudens die thans in de stad wonen en voor die groepen voor wie de bestaande stad ook in de toekomst als woonplek belangrijk is;
- hierbij mag geen sprake zijn van verdringing van huishoudens;
- er moet sprake zijn van kwalitatieve versterking van het stedelijk woningaanbod;

[97] Scheefheidsbestrijding is het via regelgeving in de woonruimteverdeling onmogelijk maken dat er 'scheef' wordt gewoond. Onder 'scheef' wordt verstaan een huishouden met een laag inkomen in een dure huurwoning en een huishouden met een middeninkomen of hoger inkomen in een goedkope huurwoning. Het effect van scheefheidsbestrijding op uitsortering staat overigens ter discussie.
[98] zie bijvoorbeeld Volkshuisvestingsplan 1995-1998, Rotterdam 1995.

- er moet gestuurd worden op verscheidenheid tussen wijken. Wijken en buurten moeten niet door een geforceerd differentiatie-ideaal een eenheidsworst worden.

Menging?

In de discussies over 'ongedeelde stad' staat nogal eens het idee van *menging* voorop. Verwacht wordt dat een wijk waarin de bevolking is gemengd naar bijvoorbeeld leeftijd, inkomen of huishoudenssamenstelling, betere mogelijkheden voor onderling contact biedt en daardoor ook leefbaarder is. Menging zou de sociale cohesie bevorderen. Dit impliceert dat er een idee bestaat wanneer een wijk eenzijdig is in bevolkingssamenstelling. Met een 'evenwichtige bevolkingsopbouw' lijkt een opbouw bedoeld te worden die een afspiegeling is van de gemiddelde bevolkingsopbouw (op basis van de stedelijke of de landelijke cijfers van de bevolking naar inkomen, leeftijd, etniciteit). Als - in deze lijn geredeneerd - de bevolkingssamenstelling één van de problemen is, dan is verdringing van (een deel van) de bevolking een mogelijke oplossing. Als het waar is dat méér huishoudens met een hoger inkomen in de wijk en een andere opbouw van de woningvoorraad garanties bieden op leefbaarheid en 'sociale cohesie' , zou dit een oplossing zijn.

De Raad legt er echter de nadruk op dat een gemêleerde wijk heel wel de resultante kan zijn van een geslaagd vernieuwingsproces, maar dat de *bevolkingssamenstelling van een wijk op zichzelf niet de kern van het probleem is.* Het probleem is veeleer dat bepaalde groepen van de bevolking niet in de gelegenheid zijn om positief voor de wijk als woonmilieu te kiezen. Zij wonen in de wijk, omdat alleen daar een woning te verkrijgen is: goedkoop, geen lange wachttijd. Wie het zich kan veroorloven, is al weer snel vertrokken. Terwijl de achterblijvers niet kunnen doorstromen naar betere woonmilieus. Voor sommigen is de wijk aldus een lanceerplaats voor sociale stijging, voor anderen een opbergplaats. De kwestie is of de stedelijke en regionale woningmarkten wel rechtvaardig, dat wil zeggen met voldoende keuzemogelijkheden voor iedereen, functioneren. De laatste jaren lijkt de sociale uitsortering door prijsstelling en regelgeving te zijn toegenomen. Door de verhuur- en verkooppraktijk van verhuurders, makelaars en eigenaren worden voorts impliciete barrières opgeworpen.

'Ongedeelde stad' vraagt dus een beleid waarin barrières op de woningmarkt worden opgezocht en zoveel mogelijk worden geslecht en vraagt geen mengingsbeleid zonder meer. Het gaat er om dat er voldoende keuzemogelijkheden voor alle betrokkenen moeten zijn: voor mensen met een gestegen inkomen om een woning in de eigen wijk te kopen en voor huurders met een minimuminkomen om op de VINEX terecht te kunnen.

Om misverstanden te voorkomen: slechten van barrières op de stedelijke en regionale woningmarkt betekent dus bepaald geen ongebreidelde marktwerking. Integendeel, juist voor het vergroten van ieders keuzevrijheid is sterke sturing noodzakelijk. Deze sturing richt zich echter niet op de bevolkingssamenstelling zelf, maar op het

woningaanbod en op de verdelingsmechanismen op de woningmarkt. *Het is sturing ten behoeve van meer keuzevrijheid.*

De woningvoorraad in oude en vroeg naoorlogse woonwijken biedt te weinig keuzemogelijkheden voor huishoudens met een wat hoger inkomen. Deze moeten verruimd worden door middel van kwaliteitsverbeteringen. Door sloop/nieuwbouw, door verkoop, samenvoegingen, woningverbetering kan het woningaanbod in deze wijken beter en meer passend gemaakt worden voor hun woningvraag. Ook in de regelgeving zijn er mogelijkheden: de stringente toets in de woonruimteverdeling tussen huur en inkomen zou in heel wat wijken losgelaten kunnen worden. Waarom zou - bij een meer ontspannen woningmarkt - het voor huishoudens met een modaal inkomen verboden zijn een huurwoning van *f* 600 te betrekken in deze wijken?

In de recenter gebouwde wijken en in de VINEX-nieuwbouwwijken moet in deze opvatting juist de openstelling voor huishoudens met een laag inkomen versterkt worden, in stad en regio. Dit kan door huurbeleid (zorgen dat de huurwoningen binnen het bereik van de huursubsidie blijven), door specifieke eisen bij de woonruimteverdeling, door in de nieuwbouwproductie een substantieel aantal sociale huurwoningen te bouwen en door af te zien van het maximaliseren van de marktpotentie van de specifieke locatie.

Door dit beleid worden openingen geboden voor groepen van allerlei pluimage om hun weg op de stedelijke en regionale woningmarkt te vinden. De sturing ten behoeve van meer keuzevrijheid is dus niet sturen op uitkomsten, maar sturen op mogelijkheden. Waar, hoe en met wie mensen uiteindelijk komen te wonen en met wie ze verkiezen om te gaan, is geen primaire verantwoordelijkheid van de overheid.

Drang naar het gemiddelde?

In het concept van de 'ongedeelde stad' is vaak ook een drang naar '*het gemiddelde*' aanwezig. Als het streven neerkomt op een grotere menging van inkomensklassen binnen een buurt, zal het gemiddeld inkomen van deze buurt inderdaad gaan tenderen naar het stedelijk gemiddelde en zal het verschillen tussen de buurten verkleinen. De inkomenssegregatie is dan op dit niveau afgenomen. De Raad meent dat het tegengaan van extreme verschillen tussen buurten binnen een stad inderdaad een sociale opgave van het beleid is. Dit impliceert echter nog geen streven naar een identieke mix van inkomensgroepen in alle wijken en buurten. Zoals eerder gesteld, komt niet elk verschil binnen de stad en tussen steden neer op deling en uitsluiting. *Omgaan met verschil zonder uitsluiting is de beleidsopgave.*

Breda, Geeren Zuid

Rotterdam, Kralingen

Stijgen en dalen?

De Raad neemt afstand van regelmatig voorkomende presentaties waarin een hoog of stijgend aandeel van lage inkomensgroepen in een buurt zonder meer wordt geëtiketteerd als 'probleem' en 'daling' en een dalend aandeel lage inkomensgroepen per buurt als 'stijging'. Het gemiddelde inkomen van een buurt is geen voorspellende indicator van leefbaarheid[99]. Natuurlijk kan er een samenhang tussen de aanwezigheid van leefbaarheidsproblemen in wijken en een hoog aantal bewoners met lage inkomens bestaan. Maar dit wil niet zeggen dat de stelling 'waar lage inkomensgroepen bijeen wonen, zijn problemen' opgaat. Als een buurt veel lage inkomens huisvest, houdt dit niet in dat die buurt als vanzelf een probleem heeft. Men kan zeggen dat die buurt kennelijk een woonmilieu heeft (woningvoorraad, voorzieningen) die het voor lage inkomensgroepen mogelijk en misschien wel aantrekkelijk maakt om daar te wonen. Als er juist in deze buurt leefbaarheidsproblematiek bestaat, dan moet geanalyseerd worden waar deze op berust: op bestaansonzekerheid, drugsoverlast, niet-passende woonruimte etcetera. Er zullen altijd buurten zijn die een specifieke betekenis hebben voor het huisvesten van lage inkomensgroepen. Deze buurten hoeven geen probleembuurten te zijn. *De opgave is om na te gaan welke buurten over de beste kwaliteiten en mogelijkheden (gaan) beschikken om deze functie te vervullen.*

Social engineering?

Een verwant punt is de vraag of, en zo ja in hoeverre, met fysiek ingrijpen doelen van de ongedeelde stad bereikt kunnen worden. Wat zijn de (on)mogelijkheden van *social engineering*, van het nastreven van sociale doelen met fysiek beleid? Fysieke ingrepen in de gebouwde omgeving mogen zeker ook een sociale doelstelling hebben, sterker nog: die moeten ze hebben. Het tot stand brengen van een kwalitatief hoogwaardig en concurrerend woningaanbod in de steden is voor de toekomstige positie van stedelijke wijken en buurten op de regionale woningmarkt ook uiterst belangrijk. Het wordt echter een andere zaak als sociale doelen vooral met behulp van fysieke ingrepen worden nagestreefd. Bijvoorbeeld: als het probleem van een zwak functionerende samenlevingsopbouw wordt 'opgelost' door woningen te slopen en te verkopen, zonder dat het probleem van de samenlevingsopbouw zelf op de agenda wordt gezet. Het 'oplossen' van beheersproblemen door in te zetten op een verandering in de prijsklasse van de woningen, lijkt niet de geëigende weg. Hoe vanzelfsprekend het ook is om met fysiek beleid tevens

[99] Vergelijk de studie van het Sociaal en Cultureel Planbureau 'Van hoog naar laag; van laag naar hoog' (1998) waarin wijken met veel huishoudens met een laag inkomen, lage opleiding en hoge werkloosheid aangeduid worden als wijken met een lage status. Dan volgt klassering van wijken van hoge naar lage status in de peiljaren 1971 en 1995 en kan er dus een rubricering gemaakt worden van stijgen op de ladder, stabiel blijven en dalen. Dat vroeg-naoorlogse woonwijken zijn 'gedaald' in deze rubricering kan echter ook gezien worden als het succes van veel inspanningen om deze wijken open te stellen voor huishoudens met een laag inkomen, iets wat in de jaren zeventig en tachtig een voornaam agendapunt was in de discussie over segregatie. In de logica van deze rubricering is het openstellen van de suburbs en de VINEX voor de vraag van lage inkomensgroepen een beleid van georganiseerde statusdaling.

sociale doelen na te streven, dat betekent nog geenszins dat sociale problemen vooral door fysieke ingrepen moeten worden 'opgelost'.

Volkshuisvesting motor van segregatiebestrijding?

Dit laatste voert tot de vraag of deling in de stad ten principale iets is, wat de volkshuisvesting zich zou moeten aantrekken. De Raad meent dat dit zeker het geval is, alhoewel de rol van de volkshuisvesting in het kader van het bredere grote stedenbeleid slechts een beperkte zal zijn vergeleken met de inspanningen van andere beleidsterreinen. Primair moeten de ingezetenen van de stad worden toegerust met een betere opleiding en een beter perspectief op de arbeidsmarkt, zodat zij zich met deze middelen een weg kunnen banen in de stedelijke samenleving. Arbeidsmarktbeleid en scholing zijn van primair belang om de ingezetenen van de stad een betere positie te geven. Maar dit betekent niet dat er in de fysieke sfeer van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening geen sociale opgave zou bestaan. Die is er wel degelijk: zij het bescheiden. Ook al kan volkshuisvestingsbeleid bijvoorbeeld de segregatie niet oplossen, zijn aanpak kan wel beïnvloeden of deze wordt geremd of versterkt.

In de jaren zeventig zijn er in de stadsvernieuwing voorbeelden te vinden van te vergaande pretenties op sociaal gebied: het opknappen of vervangen van een oude woning zou een nieuwe wereld voor de bewoner openen. Maar de nieuwe woning leverde natuurlijk niet vanzelf een nieuwe baan op. De nieuwe woningen konden ook niet als dé oplossing worden gezien voor problemen in de samenlevingsopbouw. Vaak leverde de stadsvernieuwing wel een bijdrage aan betere woonomstandigheden en dat was op zich al heel wat.

3.4 Stedelijke herstructurering en sociale consequenties

Beleid van stedelijke herstructurering richt zich op de problematiek zoals geschetst in het tweede hoofdstuk van dit advies. Het is beleid met een sterk fysiek accent, met grote sociale, economische en culturele ambities, namelijk het versterken van de stad als verblijfs-, woon- en werkmilieu. Met fysiek ingrijpen in de woningvoorraad kan een hogere kwaliteit in de woning en woonomgeving worden bereikt, maar daarmee is nog niet vanzelf de kansarmoede in de stedelijke samenleving bestreden. Inzetten op fysiek beleid in de woningvoorraad in het kader van de stedelijke vernieuwing is van belang en nodig om de tekorten in het woon- en leefmilieu te bestrijden. Dat moet het helder omschreven doel zijn van dit beleid, met de ruiterlijke erkenning dat voor het bestrijden van kansarmoede veel meer nodig is.

Het bewerkstelligen van meer differentiatie in de woningvoorraad is van belang voor stedelijke vernieuwing. In veel wijken is de woningvoorraad homogener dan de bevolking. Differentiatie van de woningvoorraad is belangrijk maar is geen doel op zich: het is nodig om een antwoord te geven op de gevarieerde woningvraag van vandaag en

morgen in de stad. Differentiatie kan de eigendomsvorm betreffen (huur, koop of iets er tussen in), de prijs (duur, goedkoop), het type (eengezinswoning, meergezinswoning), de grootte, de ontsluiting etcetera. Sturen op differentiatie van de woningvoorraad is dus gewenst indien het bijdraagt aan een betere aansluiting bij de gevarieerde woningvraag. Als de vraag homogeen is, is differentiatie van het aanbod niet nodig. Direct sturen op differentiatie van de bevolking is, zoals eerder in dit hoofdstuk is aangetoond, onwenselijk en onhaalbaar.

Als relevante woningvragers ziet de Raad vooral de zittende stedelijke bevolking, hun nakomelingen en de ex-stedelingen, ook al omdat bij hen het grootste draagvlak voor stedelijk wonen aanwezig is. Fysiek ingrijpen moet aansluiten bij de behoeften en vragen van de zittende bevolking. Uitsluitend gericht zijn op groepen buiten de stad (binnenhalen van 'nieuwe stedelingen') ondermijnt het draagvlak voor een aanpak in de wijk. Het werkt nieuwe problemen van verdringing en herhuisvesting in de hand. Uit marktonderzoek wordt duidelijk dat het bij aantrekken van hoge inkomensgroepen van buiten de stad altijd om kleine aantallen huishoudens gaat. Ook marktoverwegingen nopen er dus toe om de aandacht eerder aan 'vasthouden' dan aan 'aantrekken' te geven[100].

Aansluiting creëren tussen het huidig woningaanbod en de gevarieerde woningvraag betekent het volgende:

(1) het kan leiden tot nieuwe coalitiemogelijkheden met de bevolking in de wijk
(2) het betekent een breder spectrum aan producten dan de standaarden.

De nieuwe coalitiemogelijkheden met de bevolking komen voort uit het samenvallen van belangen: de herstructurering van de wijk is geen dreiging meer voor bewoners, maar een kans. De vragen en belangen van de bevolking zijn maatgevend. Overigens is in dit verband wel een urgente kwestie op welke termijn die belangen worden geformuleerd: gaat het om de korte termijn en de kenmerken en wensen van de bevolking van vandaag? Of wordt er meer dynamisch gedacht en wordt er door betrokkenen ook rekening gehouden met de grote veranderingen in bevolkingssamenstelling die zich de komende decennia in de stad zullen voltrekken? Is er, met andere woorden, niet alleen ruimte voor hun eigen kinderen en kleinkinderen maar ook voor nieuwelingen van buiten die zich aangetrokken voelen door de kwaliteiten van de wijk? Een coalitiemodel met de bewoners over herstructurering moet ruim stem geven aan zittende bewoners, zeker wanneer deze er blijk van geven 'inclusief' te kunnen denken, dat wil zeggen met een open oog voor nieuwe bewoners.

Deze aanpak leidt niet alleen tot het serieus nemen van bewoners maar ook tot een andere keuze in de producten. Er komt een veel grotere verscheidenheid: niet alleen

[100] Zie bijvoorbeeld H. Boorsma, 1998.

dure appartementen, maar ook woningen die groot en sober zijn, of klein en luxe zijn, met vrij indeelbare plattegronden, eengezinswoningen en stadswoningen met balkons geschikt voor gezinnen met kinderen, tussenvormen van huur en koop, dure en goedkope woningen etcetera.

Per regio, per stad en per wijk verschilt de vormgeving van de differentiatie. Het betekent ook een verscheidenheid in woonmilieus: compact, wonen in het groen etcetera. Beslissend voor het te creëren aanbod is, welke positie een specifieke stad kan en wil innemen op de regionale woningmarkt die het gehele stedelijk veld omvat. Een stad hoeft niet per definitie suburbia te kopiëren.

Hiermee wordt een andere positie gekozen dan in veel lopende discussies gebeurt. *Te vaak wordt differentiatie van de woningvoorraad en differentiatie van woonmilieus als doel in zichzelf gezien.* Paradoxaal genoeg leidt deze uniforme aanpak van differentiatie weer tot homogeniteit. Stedelijke vernieuwing wordt dan uitsluitend opgevat als een verschuiving van de stedelijke woningvoorraad naar duur en koop met een verdringing van de zittende bevolking als een onvermijdelijk (en soms zelfs als een gewenst) gevolg. Een stad kan zich niet rijk bouwen. Zonder ingrijpende wijzigingen echter, zal de stad wel verder verarmen. Er kan veel meer dan tot op heden gebeurt, worden ingespeeld op de woningvraag van stedelingen die een andere woonwens hebben dan een kleine portiek-etagewoning zonder lift in de huursector. Hiermee wordt vooral ingezet op het vasthouden van de bestaande bevolking: zittende bewoners wordt een wooncarrière geboden, met alle mogelijke positieve gevolgen voor de sociale samenhang in de buurt van dien. Op termijn kan dit beleid leiden tot minder uitstroom uit de stad van midden- en hogere inkomens.

In deze aanpak wordt de buurt niet als een statische en homogene eenheid gezien met een uniforme woningvraag, maar als een dynamische en heterogene vindplaats van woningvragers die er voor kiezen om in de buurt, in een verbeterde woning en woonomgeving, te blijven wonen. De zittende bevolking wordt niet benaderd als een te emanciperen groep of als hindermacht bij de uitvoering van een intensieve upgradingsoperatie, maar gewoon als klant met wensen en mogelijkheden. En als betrokken burgers met soms verrassend veel hart voor hun wijk.

Niet altijd en overal hetzelfde: differentiatie van de differentiatie

Niet altijd en overal is differentiatie van de woningvoorraad in een stadswijk dus een bijdrage aan de oplossing van de sociale problemen. Er zal nauwkeurig moeten worden nagegaan welke problemen er spelen en welke plaats vernieuwing van het woonmilieu kan hebben, gelet op de vraag van de plaatselijke bevolking. In de drang om snel tot zaken te komen, worden soms analyses en oplossingen voorgesteld die in algemene zin misschien juist zijn, maar niet zijn toegesneden op de mogelijkheden ter plaatse. Een wijk waarin 85% van de woningvoorraad bestaat uit sociale huurwoningen, hoeft geen

last te hebben van dit percentage. Een wijk met 40% koopwoningen kan zeer wel onder druk staan en tekorten hebben in kwaliteit.

De Raad is dus een groot voorstander van een gericht beleid van herstructurering, maar stelt ook vast dat we er niet zijn met een uitgangspunt waarin (uitsluitend) een hoog aandeel van sociale huurwoningen als probleem wordt gezien en (alleen) een stijgend aandeel koopwoningen als wenselijk. Als dit het standaardrecept is dat op grote schaal op stadswijken wordt toegediend, zal er op veel plaatsen 'naast worden geschoten'.

Differentiatie toepassen volgens het *standaardrecept* leidt tot *uniformering van wijken* in de stad: dit miskent de kracht van de bestaande verschillen en potenties van wijken.

Het beleid van herstructurering moet gestalte krijgen in een verband waarin nog een grote VINEX-nieuwbouwproductie in voorbereiding is en waarin tevens rekening gehouden moet worden met dat deel van de stedelijke bevolking dat geen ruimte heeft voor hogere woonlasten.

De verhouding tussen VINEX en herstructurering is ten principale lastig. VINEX is een offensief van de overheid, een aantal jaren ingezet, om op forse schaal de woningvoorraad uit te breiden. Het is dus planning en sturing van bovenaf. Herstructurering van stadswijken is later op de agenda gekomen en is door de aard ervan veel meer een planning van onderaf en interactief. De afstemming tussen deze twee impulsen biedt een kwantitatief en een kwalitatief probleem. In sommige regio's kan een hoog realisatietempo van de VINEX-nieuwbouw, in combinatie met een maximale benutting van de streekplancapaciteit voor woningbouw buiten de stad, leiden tot leegstand en teloorgaande leefbaarheid in de stad, terwijl juist in deze steden herstructurering snel op gang zou moeten komen. De Raad wil daarom dat de drie elementen (VINEX-nieuwbouw, benutten van de streekplancapaciteit buiten VINEX-gebieden voor woningbouw en de herstructurering in de stad) in samenhang bezien worden. De herijking van VINEX in 2000 moet de mogelijke problemen per regio in kaart brengen en dan zullen zonodig nieuwe afspraken gemaakt moeten worden.

Om ruimte te maken in de stad voor duurdere woningbouw moeten er in de nieuwe stedelijke uitleg voldoende en eventueel extra betaalbare huurwoningen gebouwd worden. De Raad hecht daarom sterk aan het vasthouden van de doelstelling over sociale woningbouw in het VINEX-programma. De spanning tussen herstructurering en de afhankelijkheid van een deel van de stedelijke bevolking van de kernvoorraad kan daarnaast ook met andere beleidsinstrumenten worden verkleind. De mogelijkheden die de bestaande woningvoorraad biedt - in de centrale stad en de randgemeenten - moeten beter worden benut. Er is woonruimteverdeling op een regionaal niveau nodig waarin geen ruimte is voor lokaal protectionisme. Het huursubsidiebeleid kan veel meer in een regionaal kader worden geplaatst waarbij de grenzen zo worden gedefinieerd dat de toegang van lage inkomensgroepen uit de stad tot woningen in de randgemeenten bevorderd wordt.

Naarmate er echter in de herstructureringsaanpak meer mogelijkheden zijn om aan te sluiten op de wensen van de bevolking, kan de spanning ter plaatse - in de wijk zelf - worden opgelost. In de bovenstaande paragraaf is aangegeven dat dit laatste ook afhangt van de manier van kijken naar de wijken en van de invulling die aan het concept 'ongedeelde stad' wordt gegeven.

3.5 Ruimtelijk-economische structuurversterking

Beleid dat ten doel heeft de concurrentiepositie en het vestigingsklimaat van de Nederlandse steden te versterken, zal uit een mix van maatregelen moeten bestaan. Deze mix zal financiële fiscale en ruimtelijk-economische maatregelen moeten bevatten die op hun beurt weer in samenhang met maatregelen op het gebied van onderwijs, volkshuisvesting en veiligheid hun beslag krijgen. Vanuit de economische invalshoek moet allereerst de samenhang tussen woning- en arbeidsmarkt worden benadrukt. Tegelijkertijd biedt de stad kansen bij het creëren van werkgelegenheid. De verdienstelijking van de economie speelt zich voor een belangrijk deel in en aan de randen van de stad af, waarbij stadsbestuurders zich wel moeten realiseren dat 'hun stad' niet alleen onderdeel van een stedelijke regio is, maar deze regio ook weer onderdeel is van de grote stedelijke netwerken in Noordwest-Europa.

Economische structuurversterking van de stad begint met een inzet op de stuwende kracht van de stedelijke diensteneconomie. Onderzoek wijst uit[101] dat vestiging van kantoren in de stad ondersteunende werkgelegenheid met zich mee brengt, waarbij drie kantoorbanen één afgeleide arbeidsplaats opleveren die prima aansluit bij het arbeidsaanbod in de steden. Nieuwe bedrijvigheid moet worden geaccommodeerd in de stad, aan de randen van de stad en langs uitvalswegen zo dicht mogelijk bij de stad. Alleen dan kan de relatie met de stedelijke arbeidsmarkt gelegd worden. Hiervoor is een investeringsstrategie noodzakelijk die moet passen in een regionale inkadering van het aanbod van kantoorlocaties, bedrijventerreinen en detailhandelsstructuur. Ruimte daarvoor kan worden gevonden door herontwikkeling van verouderde bedrijventerreinen, de bouw van combinatiegebouwen voor bedrijven, gebouwen waarin combinaties van wonen en werken kunnen plaatsvinden en door intensiever ruimtegebruik (sleutelprojecten).

De Raad pleit ook voor het benutten van de mogelijkheden die zich bij een (gedeeltelijke) transformatie van de informele economie kunnen voordoen. Deze transformatie kan nooit volledig zijn, omdat de informele economie een deel van zijn vitaliteit juist ontleent aan het informele karakter. Niet alle regels worden gerespecteerd.

---

[101] L. van der Laan en W.H.A. Hofman, 1998.

Niettemin zijn er zeker twee wegen denkbaar.

Via loonkostenmaatregelen en regulering kan een deel van de informele economie overgaan naar de formele economie ('witten' van *bepaalde* in de steden kansrijke informele activiteiten)[102]. Voorbeeld is de schoonmaakbranche waar dat op dit moment al gebeurt. Toegespitst op de gebieden van het Grote Stedenbeleid kan het uitgebreid worden tot andere branches: persoonlijke verzorging en de horeca. Ook zou op eenzelfde wijze een verbinding gelegd kunnen worden met verbetering van collectief vervoer (taxi, buxi). Zo'n ondersteuning biedt meer perspectief voor de stedelijke economie dan de kansenzones. Deze zijn gedoemd een marginaal bestaan te leiden[103]. Een dergelijk beleid mag niet leiden tot verzwaring van de overlast in de wijken.

Naast arbeidskostenmaatregelen moet er ook in de sfeer van het aanbod van goedkope bedrijfsruimte het nodige gebeuren. Bij de aanpak van naoorlogse stadswijken moet zorgvuldig worden omgegaan met het gegeven dat zich op specifieke plaatsen goede ruimtelijke omstandigheden voordoen voor vestiging van informele economische activiteiten[104]. Ook liggen er mogelijkheden bij de herontwikkeling van oude bedrijfsterreinen en de bouw van combinatiegebouwen, waarbij ook de bouw van woningen boven bedrijfsruimten een mogelijkheid is. Milieutechnische maatregelen kunnen daarbij een behoorlijk verreikende functiemenging mogelijk maken. Dat kost echter geld en leidt tot hogere objectsubsidies. Daarnaast zal een versnelling van het project Stad&Milieu nodig zijn.

De programmatische verscheidenheid in de stad (onderwijs, zorginstanties, voetbalstadions, rechtbanken) draagt sterk bij aan vitaliteit en identiteit van de stad. Dergelijke voorzieningen moeten niet te gemakkelijk (kunnen) uitwijken naar locaties buiten de stad. Overheidsbreed investeringsbeleid kan er aan bijdragen dat deze voorzieningen voor de steden behouden blijven.

3.6 Sturing en het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing

De rijksoverheid heeft met de nota Stedelijke Vernieuwing en de latere beleidsbrief Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (november 1997)[105] beleid uitgezet. Recent heeft het kabinet de Tweede Kamer nader over de uitwerking geïnformeerd[106]. Diverse geldstromen worden gebundeld, er vindt een voorlopige toedeling van middelen naar gemeenten plaats, de gemeenten stellen een ontwikkelingsprogramma op en op

[102] In het SER-advies 98-01 'Samen voor de stad' p. 22 maakt de SER de opmerking dat het vanuit het beleid van belang is na te gaan hoe de verborgen werkgelegenheid die in de informele sector ligt besloten, zich kan ontwikkelen tot formeel betaalde arbeid.

[103] De Raad ondersteunt hierin de SER die met de kansenzones korte metten maakt: economische allocatieverstoringen, normvervaging in gebieden waar normhandhaving toch al problematisch is, hoge beleidskosten en een onaanvaardbaar onderscheid tussen individuele ondernemers. De oude wijken en de centra van de grote steden vormen op zichzelf al de kansenzones bij uitstek.

[104] Burgers e.a., p. 39, 1996.

[105] Brief staatssecretaris Tommel over Stedelijke Vernieuwing. Den Haag, november 1997.

[106] Brief staatssecretaris Remkes over Stedelijke Vernieuwing. Den Haag, januari 1999.

Delft, Westerkwartier

Den Haag, Schilderswijk

basis hiervan wordt de definitieve toedeling vastgesteld. De reikwijdte van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (verder: ISV) is in principe de fysieke 'kolom' naast de sociale en de economische kolom. Dit neemt niet weg dat een groot aantal zaken van fysieke aard (infrastructuur, monumentenzorg, groen) buiten het ISV valt en veel niet-fysieke uitgaven onder het ISV dreigen te gaan vallen. Het voornemen is dit budget in 2000 in te voeren.

Twee vernieuwingen in deze operatie hebben elk op zich de steun van de Raad en houden een verbreding in van optiek en werkterrein. Ten eerste is de gerichtheid op de bouw- en woontechnische kwaliteit van de woning verbreed tot het vraagstuk van het gehele woonmilieu, zowel van de wijk als van de gehele stad. Ten tweede is de stedelijke vernieuwing verankerd in het Grote Stedenbeleid. In de beleidsperiode 1994 -1998 stonden in het Grote Stedenbeleid vooral veiligheid, leefbaarheid en werk centraal. In de lopende beleidsperiode gaat het om meer. In de doorstartconvenanten (ondertekend in december 1998) wordt de stedelijke problematiek in brede zin tot object van beleid gemaakt. Van de steden wordt verwacht dat zij strategische visies formuleren. Vervolgens worden op basis hiervan op deelterreinen ontwikkelingsprogramma's opgesteld, die door het Rijk beoordeeld worden. Door een systeem van monitoring en visitatie kunnen deze programma's worden herijkt. Het ISV beslaat één deelterrein: de bedoeling is dat er meer fondsen worden gevormd.

Dit ISV moet gestalte krijgen in de context van het Grote Stedenbeleid waarin diverse departementen met geheel verschillende beleidstradities samenwerken. Zo kent het Ministerie van VROM een sterk decentrale beleidscultuur, terwijl Economische Zaken een centrale beleidscultuur heeft met projectfinanciering. Bij Volksgezondheid, Welzijn en Sport kent men een meer decentrale oriëntatie en varieert de beleidsuitvoering sterk per beleidsonderdeel. Bij Sociale Zaken en in het lopende Grote Stedenbeleid vanuit Binnenlandse Zaken is de beleidsuitvoering op haar beurt centralistisch en wordt gedacht in termen van het toetsen van projecten. Deze grote variatie is een handicap voor meer geïntegreerd rijksbeleid voor de grote stad.

Twee elementen uit de beleidscultuur van het Ministerie van VROM, te weten de decentrale opzet en het meerjarig financieel perspectief, verdienen beslist voortzetting. Zij zijn in het verleden bij de stadsvernieuwing effectief gebleken. In het sturingsconcept van ISV is, veel meer dan in het verleden, de rijksoverheid een lerende organisatie: met stadsvisies, praktijkvoorbeelden en gedeelde ervaringen kan vooruitgang worden geboekt. De gemeenten worden gestimuleerd tot visievorming (wat iets anders is dan regelgeving) en tot een initiërende rol in afstemming en overleg met relevante partijen op gemeentelijk en regionaal niveau. De overheid kan en mag niet eenzijdig van bovenaf sturen, maar mag zich ook niet verstoppen onder het motto dat de markt aan zet is.

Financiering

Voor herstructurering los van de stadsvernieuwing en overheveling van andere budgetten (stedelijke vernieuwing) gaat het in deze kabinetsperiode om 435 miljoen gulden, gemiddeld dus ruim 100 miljoen gulden per jaar (oplopend van 52 miljoen in 1999 tot 147 miljoen in 2002). Fundamenteler is de kwestie dat vergeleken met de gehele opgave van stedelijke vernieuwing de rijksbijdrage een zeer bescheiden bedrag is, niet meer dan naar schatting 10% van de totale investeringen.

Veel ramingen over de benodigde gelden staan of vallen met twee zaken: Hoe wordt de opgave gedefinieerd? Breed of smal? Preventief en/of curatief? Op welke bijdrage mag gerekend worden van de andere partijen dan de overheid: de bouwers, beleggers, corporaties en andere marktpartijen? Ook hier is de vraag 'breed of smal' weer aan de orde.

De regering gaat bij de eerste vraag uit van 'smal' en bij de tweede van 'breed', ofwel de opgave wordt als beperkt gedefinieerd terwijl de bijdrage van anderen als breed wordt ingeschat. De aanname bij de rijksbijdragen is dat elke gulden steun van de rijksoverheid tien gulden genereert aan investeringen van anderen. Met recht kan dus worden gesproken van stimulering en niet meer van subsidiëring. De Raad is er niet van overtuigd dat een multiplier van deze omvang zal optreden.

Bovendien is het de vraag of de bemoeienis van het Rijk bij de plannen van stedelijke vernieuwing wel in verhouding staat tot de financiële bijdragen. Er is zelfs een risico van stagnatie van de planvoorbereiding en planuitvoering als rijksoverheid, gemeentelijke overheid, corporaties en investeerders elkaar gevangen houden in het spel van de verdeling van de ISV-middelen, de criteria, de verantwoording en al dat soort zaken terwijl de energie meer zou moeten zitten in de inhoud en de vraag wat goede oplossingen zijn, gegeven de grote dynamiek op de stedelijke en regionale woningmarkt. Zou de stedelijke herstructurering niet meer gebaat zijn bij een meer inhoudelijke inbreng van de rijksoverheid bijvoorbeeld via de instelling van visitatiecommissies (en het aanreiken van expertise, voorbeeldplannen, kenniscentrum) dan met toetsingscriteria en procedurele vereisten?

In de aanloop naar het ISV bestaan nog de aparte geldstromen BWS, de woninggebonden subsidies en BLS, de locatiegebonden subsidies. De Raad is het niet eens met de bezuinigingen op het BWS en BLS die in het Regeerakkoord zijn opgenomen. Deze zijn ten eerste beargumenteerd met de stelling dat er minder behoefte bestaat aan nieuwbouw van sociale huurwoningen in de stad en ten tweede met de vaststelling dat er meer buiten de VINEX-locaties is gebouwd dan oorspronkelijk werd gedacht. Geen van beide argumenten snijdt hout. Ten eerste is cruciaal dat er keuzevrijheid is voor huishoudens met een laag inkomen voor nieuwbouw op VINEX-locaties. De mogelijkheden voor herstructurering worden ook hierdoor bepaald. Ten tweede is het voor de steden van grote

betekenis dat de nieuwbouwprogramma's niet grotendeels buiten de VINEX gerealiseerd worden.

Ook is de afbakening en bekostiging van het ISV niet helder. Het ISV wordt gevoed vanuit diverse begrotingsposten van het Ministerie van VROM, maar de voeding van andere fondsen die in het Grote Stedenbeleid passen, is niet helder. Zo is in de recente beleidsbrief[107] ervoor gekozen het voor stadseconomie beschikbare geld gedeeltelijk en geclausuleerd in te brengen in het ISV. Om welk deel het gaat is vooralsnog onduidelijk evenals het antwoord op de vraag welke opgave het Rijk zich hierbij denkt. Daarnaast heeft ook het fonds sociale infrastructuur nog weinig gewicht. Net zoals bij de stadseconomie is een eigen voeding nodig en een sterk commitment van de betrokken departementen. Daarbij gaat het niet alleen om geld, maar ook om het doorbreken van de interne verkokering en een grotere beleidsvrijheid van de steden. Als alleen het ISV binnen het Grote Stedenbeleid van een redelijke voeding is voorzien, dan gaat er met het Grote Stedenbeleid en het ISV veel mis. Al snel wordt dan de indruk gewekt dat dit fonds hét financiële medicijn wordt van alle kwalen. Het parool moet daarom zijn: 'voeding bepaalt breedte' of andersom 'breedte bepaalt voeding'. Voor de bekostiging van taken die de positie van stad en wijk op de woningmarkt raken, is het ISV een geschikt fonds.

Toetsing en evaluatie

Het toetsingskader en de criteria vragen aandacht. Is de toetsing gericht op concrete projecten zodat er sterk operationele productie-eisen voorliggen? Of is deze meer gericht op de strategie van de gemeente inzake de plaats van de woonmilieus in stad en stedelijk netwerk? Is vermeden dat het toetsingskader een verzamelplaats is van alle wenselijkheden van VROM-beleid in verleden, heden en toekomst?

Waar toetsing is, zijn ook criteria van toetsing. De Raad is geen tegenstander van een aantal gespecificeerde objectieve criteria, maar meent ook dat er voldoende ruimte moet zijn voor een kwalitatief goed onderbouwde visie en aanpak. Bij de objectieve criteria kan bovendien niet meer worden volstaan met een reeks van woningvoorraadcriteria, die sterk leunen op de technische kwaliteiten van de woningen. Er zal gezocht moeten worden naar criteria die uitdrukking geven aan de woningmarktpositie van wijken en stad (vraag-aanbodverhouding, verhuisgeneigdheid van bewoners de wijk/de stad uit). Daarnaast is de groei in inkomenssegregatie ook een denkbare maatstaf. Het hanteren van andere dan alleen objectieve criteria bij de verdeling van de middelen hoeft niet uit te monden in programmafinanciering of projectbeoordeling met alle bureaucratische effecten van dien. Daarmee is in de beleidscyclus van de stadsvernieuwing voldoende ervaring opgedaan.

---

[107] Brief van de Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid, de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Staatssecetaris van Economische Zaken inzake de afstemming in termijn van GSB en ISV. Den Haag, 12 maart 1999.

De wijze waarop het Rijk gemeentelijke plannen toetst moet eerder plaatsvinden met gekwalificeerde visitatiecommissies, die gevormd zijn vanuit meerdere partijen, dan met wet- en regelgeving. Dit moet reflectie opleveren van de gemeentelijke uitvoeringspraktijk, van de doeleinden die de gemeente geformuleerd heeft en van de landelijke beleidsdoelen en beleidskaders.

3.7 Conclusie

Beleid gericht op een ongedeelde stad zou zich niet moeten toeleggen op het wegwerken van alle verschillen tussen wijken maar, heel specifiek, uitsluiting en harde sorteermechanismen tegen moeten gaan. Het beleid moet werken aan grotere toegankelijkheid van wijken. In wijken met veel huurwoningen moet ook een mogelijkheid tot eigen woningbezit zijn, net zoals in wijken waar veel koopwoningen worden gebouwd er de mogelijkheid tot huren moet zijn. Dit geldt ook voor VINEX-wijken. Deze differentiatie van het woningaanbod wordt niet gemotiveerd door een opvatting over een gewenste mix van bewoners, maar is primair gebaseerd op het vergroten van de keuzevrijheid van alle inwoners in hun woningbehoeften. Het beleid moet gericht zijn op veranderingen in de woningvoorraad om aansluiting te verkrijgen op de snel veranderende vraag.

Met fysiek herstructureringsbeleid moet verbetering van het woon- en leefmilieu worden beoogd, waarbij een volkshuisvestelijke bijdrage aan grotere leefbaarheid al een prestatie van de eerste orde is. Dit beleid is echter niet geschikt om de kansarmoede in de maatschappij te bestrijden. Wel kan het de binding aan de stad verhogen en het vertrek uit de stad verkleinen.

Het beleid van herstructurering moet meer samenhang krijgen met de grote nieuwbouwproductie in en buiten de stad (VINEX, woningbouw in landelijk gebied). De herijking van VINEX in 2000 moet hiervoor gebruikt worden. Ook door voldoende sociale woningbouw in het VINEX-programma en door het beter benutten van de bestaande woningvoorraad in het gehele stedelijk gebied (woonruimteverdeling, huursubsidiebeleid), maar vooral door de herstructureringsaanpak zelf, kan de spanning tussen herstructurering en de mogelijkheden van de zittende bevolking verlicht worden.

Werkgelegenheid moet zo veel mogelijk in de stad zelf geaccommodeerd worden. Ook is een transformatie gewenst van de informele economie in de formele economie en moet het beleid gericht zijn op een hoger aanbod van goedkope bedrijfsruimte.

Het Investeringsfonds Stedelijke Vernieuwing is een goede en noodzakelijke verbreding. Er is aandacht nodig voor een decentrale opzet en een meerjarig financieel perspectief. Vaak zijn de verwachtingen aangaande de rol van andere partijen overtrokken. Dit heeft het risico van erosie als ISV te veel claims vanuit aangrenzende beleidsterreinen krijgt. De Raad ziet meer in een verzwaring van het inhoudelijk commitment van de

rijksoverheid bij stedelijke vernieuwing en in visitatiecommissies, die gevormd zijn vanuit meerdere partijen, dan in een procedurele en bureaucratische toetsing van voorstellen van gemeenten.

Dit leidt tot de volgende aanbevelingen:

5. Zorg voor anders gerichte overheidssturing

Beklemtonen van het verschil tussen en binnen de steden vraagt eerder om anders gerichte dan om minder overheidssturing. De rijksoverheid stelt de kaders vast, stimuleert initiatieven van alle betrokkenen en houdt toezicht op de kwaliteit van de uitvoering. Dit toezicht moet méér met gekwalificeerde visitatiecommissies plaatsvinden, die gevormd zijn vanuit meerdere partijen, dan met administratieve regelgeving. Dit past beter bij het zoeken naar verschil en verscheidenheid dan administratieve regelgeving die vooral uitgaat van uniformering als beoordelingskader.

De provincie let op de provinciale en regionale samenhang.

De gemeentelijke overheid is regisseur om de belangen van bewoners, woningcorporaties en marktpartijen zo goed mogelijk te verenigen: dit vraagt om visie, sturing, planning en programmering. In dit kader stellen de steden meerjarige investeringsprogramma's op. Product en proces gaan daarbij hand in hand.

6. Kies voor aanpassingen van de stedelijke woningvoorraad

De kwaliteit van de woningvoorraad in de steden komt niet in voldoende mate tegemoet aan de gevarieerde woonwensen van mensen, die in de steden wonen en willen wonen. Deze kwaliteit is met name in de vroeg naoorlogse woonwijken met veel portiek-etagewoningen en hoogbouw-galerijflats voor alle inkomensgroepen onvoldoende.

Voor de grote diversiteit aan wensen en mogelijkheden is een passend woningaanbod nodig: ingrijpende renovatie, sloop en vervangende nieuwbouw en een sterke productinnovatie van de bestaande woningvoorraad.

7. Ga bij de aanpassingen van de woningvoorraad uit van de vraag van de huidige stedelijke bevolking

Primair moet uitgegaan worden van de huidige bewoners om te voorkomen dat zij wegtrekken uit de stad. Daarnaast moet er ook oog zijn voor hun nakomelingen, ex-stedelingen en voor anderen die in de stad willen wonen. Samen met de huidige stadsbewoners moet een verscheidenheid aan woningen en woonmilieus ontwikkeld worden die ruimte geeft aan de woningvraag van de stedelingen en hun kinderen. Gelet op de fysieke opgave kunnen zich spanningen voordoen tussen het woningmarktperspectief op langere termijn en het sociale perspectief op korte termijn. Met een sterke inzet op coalitievorming bij de plannen en het afstemmen van de aanpassingen op de legitieme wensen van de bevolking kan de spanning beheerst worden en vooruitgang worden geboekt.

8. Werk liever met keuzevrijheid van onderaf dan met 'evenwichtige bevolkingsopbouw' van bovenaf

Richt de sturing op mogelijkheden, niet op uitkomsten. Als concentraties van kansarmen voortkomen uit gebrek aan keuzemogelijkheden, is er een probleem. Gebruik het concept 'ongedeelde stad' als beleid om de keuzemogelijkheden van bewoners op de gehele woningmarkt te vergroten. Het gaat niet om een beleid van menging van bevolkingsgroepen of om het bewerkstelligen van een 'evenwichtige bevolkingsopbouw'. Een zekere mate van differentiatie in de bevolkingsopbouw is wel vaak het resultaat van een vernieuwing van de wijk en is op zich ook wel gewenst. Zie ook hier 'verschil ' als potentie en verhef 'verschil ' niet zonder meer tot probleem.

9. Stem per VINEX-regio herstructurering af met nieuwbouw in en buiten de stadsgewesten en met overig voorraadbeleid

Afstemming tussen de nieuwbouwprogramma's in en buiten de stadsgewesten met de herstructurering ontbreekt op dit moment; zowel in tijd als programma. In sommige regio's kan het risico ontstaan dat een hoog tempo van de VINEX-productie - al dan niet in combinatie met het benutten van andere streekplancapaciteit - de stad voor een probleem van leegstand en teloorgaande leefbaarheid in wijken en buurten stelt.

Oplossing van dit probleem kan liggen in een beperking of fasering van de bouwproductie buiten VINEX, in fasering van de VINEX-productie en in een versnelling van de herstructurering van de stedelijke woningvoorraad. De herijking van VINEX in 2000 moet gebruikt worden om mogelijke problemen per VINEX-regio - en daarbinnen onderscheiden naar deelmarkten - in kaart te brengen om vervolgens na overleg nieuwe afspraken te maken. Zijn er meer of minder woningen nodig, is er behoefte aan andere woningen dan de bestaande (grootte, eigendomsverhouding, dichtheid)?

Behalve dit moet ook het stedelijke en regionale woonruimte- en huursubsidiebeleid meer in lijn komen met het herstructureringsbeleid.

10. Versterk de ruimtelijk-economische structuur van de stad

Versterk in onderlinge samenhang de ruimtelijk-economische structuur, de arbeidsmarkt en de stedelijke woningmarkt via een gerichte investeringsstrategie. De stuwende kanten van de stedelijke diensteneconomie (kantoren, vrije tijd, toerisme) in combinatie met het benutten van de culturele en cultuurhistorische potentie van de steden zorgen voor extra werkgelegenheid in de steden, ook voor de onderkant van de arbeidsmarkt. Bij herstructurering van stadswijken moet de openbare ruimte worden opgewaardeerd en moet er plaats worden ingeruimd voor bedrijvigheid en bereikbaarheid. De stad biedt een kansrijk productiemilieu voor innovatie en voor de overloop van informele naar formele economie. Verklein de kloof tussen informele en formele economie, onder meer door het 'witten' van delen van de informele economie, maar ook door aanbod van goedkope bedrijfsruimte.

11. Benut het Investeringsfonds Stedelijke Vernieuwing als stimulans

De vorming van het Investeringsfonds Stedelijke Vernieuwing is een goede vernieuwing van beleid. Een meerjarig financieel perspectief en een decentrale aanpak zijn belangrijk. Er zijn echter risico's: de herstructureringsopgave is als beperkt gedefinieerd en van andere partijen dan de overheid wordt een ruime bijdrage verwacht. Vergroot de omvang van het fonds. Wees alert op het risico van stagnatie door de beperkte middelen en de afhankelijkheid van andere partijen. Vermijd de indruk dat dit fonds hét financiële medicijn is tegen alle kwalen. Claims buiten de fysieke sfeer moeten door andere fondsen worden beoordeeld: 'voeding bepaalt breedte'. Het Rijk kan zich het beste met deze middelen initiërend en betrokken opstellen en het niet zoeken in procedurele toetsing.

Gekwalificeerde en gemengd samengestelde visitatiecommissies kunnen hierbij een instrument zijn.

Rotterdam, Kop van Zuid

Den Haag, Transvaalkwartier

Literatuur

- Anderiesen G. en Reijndorp A. (1991). Op zoek naar de onderklasse: heterogeniteit en sociaal isolement in stadsvernieuwingswijken. etnische onderklasse in *Nederland. Migrantenstudies.* 7 (3), 49-61.
- Bartelds H. en Roo G. de (1995). *Dilemma's van de compacte stad, uitdagingen voor beleid*. Den Haag: VUGA.
- Basset K. en Short J.R. (1980). *Housing and residential structure*. Londen: Routledge & Kegan Paul.
- Bik M. en Leijs H. (1999). Komen en gaan. *Rooilijn*, nr. 2
- Blokland-Potters T. (1998). *Wat stadbewoners bindt*: sociale relaties in een achterstandswijk (proefschrift). Amsterdam: AME, Universiteit van Amsterdam.
- Boelhouwer P.J. (1997). *Concentratie, segregatie en probleemcumulatie in Den Haag*, publicatie van OTB in opdracht van de gemeente Den Haag. Delft: Delftse Universitaire Pers.
- Boomkens R. et al. (1997). *Stad zonder horizon*. Amsterdam: Van Gennep.
- Boomkens R. (1998). *Een drempelwereld.* Moderne ervaring en stedelijke openbaarheid. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Bootsma H.G. (1998). *The myth of reurbanisation*. Universiteit van Amsterdam. NethurD Publications.
- Brouwer J. en J. Willems (1996). *Woonmilieus in grootstedelijk gebied*, studie in opdracht van het DGVH. AB-onderzoek. Delft.
- Brunt L. (1996). *Stad*. Amsterdam: Boom.
- Burgers J. (red.) (1996). *In de marges van de stad*. In opdracht van de Rijksplanologische Dienst. Utrecht: Universiteit van Utrecht.
- Burthenshaw D., M. Bateman en G. J. Ashworth (1991). *The European city: a Western perspective*. 2nd Ed. Londen: David Fulton Publishers.
- Castells M. en P. Hall (1994). *Technopoles of the World*. The making of 21st Century Industrial Complexes. Londen: Routledge.
- Castells M. (1996). *The information age: economy, society and culture* (vol. 3). Oxford: Malden.
- Centrum voor Onderzoek en statistiek (1997). *Bevolkingsprognoses Rotterdam 2011*. Gemeente Rotterdam.
- College van B&W (1995). *Volkshuisvestingsplan 1995-1998.* Rotterdam ongedeelde stad. Rotterdam.
- Cultureel Planbureau, RIVM, SCP en AVV (1998). *Kiezen of delen: ICES-maatregelen tegen het licht*. Den Haag.
- Davidoff P. en M.E. Brooks (1976). Zooning the poor. In: *Suburbia* P.C. Dolce (ed). New York: Anchor Books.
- Dugteren F. van (1997). Stedelijke problemen en de na-oorlogse wijken;

herstructureren of stadsvernieuwen? In: *Woningcorporaties tussen markt en missie*. pp. 67-83. Almere: Nationale Woningraad.

- Deurloo R., S. Musterd en W. Ostendorf (1997). *Pockets of poverty*. Een methodische studie naar het vóórkomen van ruimtelijke concentraties van armoede in steden in Nederland en enkele kanttekeningen bij de probleemanalyse. DGVH/Nethur (2). Amsterdam.
- Duyvendak, J.W., G. Engbersen en E. Snel (1998). *Sociaal investeren in Rotterdam: een analyse van stedelijke problemen en een voorstel voor stedelijke beleid*. Rotterdam: Erasmusuniversiteit.
- Duyvendak J.W. (27 maart 1998). *Integratie door differentiatie*. Lezing LCGW.
- Duyvendak J.W. (1999). *De mythen van de wijk*. Amsterdam.
- Engbersen G. (1997). *In de schaduw van morgen* : stedelijke marginaliteit in Nederland. Utrecht: Boom.
- Engbersen G. (1998) *De ongekende stad.* Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Engelsdorp Gastelaars R. van (1993). Verstedelijking in Nederland na 1945. Taverne, E. en Visser, I. (red.) In: *Stedebouw: de geschiedenis van de stad in de Nederlanden van 1500 tot heden.* Nijmegen: SUN.
- Engelsdorp Gastelaars R. van (1998). Parochialisering van de stedelijke openbare ruimte. In: *Vitale stad* jaargang 1, nummer 6, 1998.
- Erasmus Universiteit Rotterdam (1998). Illegaliteit en Criminaliteit: Schattingen, aanhoudingen en uitzettingen: *Onderzoeksproject "Multi-etnische stadswijken, illegaliteit en sociale integratie"*. Faculteit der Sociale Wetenschappen/Sociologie. Rotterdam.
- Europese Commissie (1997). *Het Europa van de steden*. Luxemburg: Bureau voor Officiële Publicaties der Europese Gemeenschappen.
- Europese Unie (2 april 1998). *Aanzet tot een actieve benadering van de steden in de Europese Unie*. Ontwerpadvies van het Comité van de Regio's. Brussel.
- Gemeente Amsterdam (1998). *HUP, Amsterdam*. Dienst volkshuisvesting en ruimtelijke ordening. Amsterdam.
- Gemeente Den Haag (1999). *Volkshuisvestingsverslag Den Haag 1998*. Over de betekenis van nieuwbouw voor de bestaande stad. Dienst Stedelijke ontwikkeling. Directie Wonen. Den Haag: Facilitaire Dienst/Multimedia.
- *Grote Spectrum Encyclopedie* (1974). Utrecht: Spectrum.
- Hajer M. (1997). *Stedenbouw en cultuurpolitiek.* Essay t.b.v. Cor van Eesterenmanifestatie. Rotterdam: Van de Rhee.
- Hajer M. en F. Halsema (red.) (1997). *Land in zicht! Een cultuurpolitieke visie op de ruimtelijke ordening.* Amsterdam.
- Hall P. (1988). *Cities of Tomorrow.* Oxford: Basil Blackwell.
- Hooimeijer P. (1999). *De stedelijke woningmarkt en de fysieke opgave.* Essay in opdracht van de VROM-raad.
- Hond M. de (3 februari 1998). *Pegasuslezing.* Ministerie VROM. Den Haag,

¬ Kalle E. en R. Teule (1997). *Voortdurende zorg om stadsvernieuwing.* Delft: OTB.
¬ Kaplan R.D. (1998). Travels into America's Future. In: *The Atlantic Monthly.*
¬ Kleinhans R. (1998). Maakt differentiatie verschil? De invloed van ingrepen in de woningvoorraad op de leefbaarheid van naoorlogse wijken. In: *Vitale stad* 1 (2) pp 10-12.
¬ Kloosterman R. & J. Burgers (1996). *De informele stad*. Informele economische activiteiten en de rol van migranten in de post-industriële stad. In opdracht van de Rijksplanologische Dienst. Utrecht: Universiteit van Utrecht.
¬ Kluwer Bedrijfsinformatie en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (1998). *Jaarboek Welvaartsverdeling 1998.* Feiten en cijfers over inkomen en consumptie in Nederland.
¬ Koerse W. (1990). *Architectuur als decor*. Bussum: Thoth.
¬ Kombrink J.C., P.G.A. Noordanus, A.M.J. Rijckenberg en D.B. Stadig, (februari 1998). *Deltametropool.* Verklaring van de wethouders ruimtelijke ordening van Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht over de toekomstige verstedelijking in Nederland. Rotterdam: Dienst Stedelijke ontwikkeling en Volkshuisvesting.
¬ Kreukels A. (1993). Stedelijk Nederland: de actuele positie vanuit sociaal-wetenschappelijk gezichtspunt. In: J. Burgers, A. Kreukels en M. Mentzel (red.), *Stedelijk Nederland in de jaren negentig*. Utrecht: Uitgeverij Jan van Arkel.
¬ Laan L. van der en W.H.A. Hofman (1998). *Laaggekwalificeerde werkgelegenheid in Haaglanden*. Banen, vacatures en ontwikkelingsmogelijkheden. RISBO Contractresearch BV / Erasmus Universiteit Groep.
¬ Lambooy J.G., E. Wever en O.A.L.C. Atzema (1997). *Ruimtelijk economische dynamiek.* Bussum: Coutinho.
¬ Lesger C. (1993). Stedelijke groei en stedensystemen. In: E. Taverne en I. Visser (red.), *Stedebouw: de geschiedenis van de stad in de Nederlanden van 1500 tot heden*. Nijmegen: SUN.
¬ Maaskoepel (1998). *Palet van de woningmarkt*. Een overzicht van de voorraad en woningmarktpositie van de sociale huursector in de stadsregio Rotterdam. Federatie van woning corporaties in de stadsregio Rotterdam. Rotterdam.
¬ Mak G. (1996). *Hoe God verdween uit Jorwerd*. Amsterdam: Atlas.
¬ Manshanden W.J.J., C. van de Vegt en J.G. Lambooy (28 mei 1997). Wat is er aan de hand in de grote steden? In: *ESB*, jrg. 82, pp. 436-438.
¬ Ministerie van VROM, Projectgroep Herijking Belstato (april 1997). *Ontwerpnota Stedelijke Vernieuwing*, Den Haag: Ministerie van VROM (DGVH).
¬ Ministerie van VROM (1996). *De gedifferentieerde stad*. Een gezamenlijke rapportage van de vier grote steden en het Rijk. Den Haag: Ministerie van VROM.
¬ Ministerie van VROM (1997). *Impuls voor de stad*. Een notitie voor de bewindsliedenstaf van maart 1997. Stuur- en werkgroep RPD, RGD, DGM en DGVH. Den Haag: Ministerie van VROM.

- Ministerie van VROM (1997). *Woonverkenningen. Wonen in 2030*, Den Haag: ministerie van VROM.
- Ministerie van VROM (1997). *Nederland 2030* - Discussienota. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Ministerie van VROM (1998). *Rapportage Woningmarktmonitor 1996*: uitgevoerd door Focus Onderzoek & Ontwikkeling.
- Ministerie van VROM (1999). *De ruimte van Nederland*. Startnota Ruimtelijke Ordening 1999. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Ministerie van VWS (1998). *Commissie onderzoek lokale sociale infrastructuur* (commisie-Etty).
- Müller Th. (1997). Een heerlijke dag. Het belang van stedelijk plezier. In: *Vrijheidsstudies, 15* (4), pp. 31-46.
- Musterd S., W. Ostendorf en J. van de Ven, (1998). *Versterking van de economisch-ruimtelijke structuur van Nederland: economische ontwikkeling en sociale implicaties.* Essay voor de VROM-raad. AME, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Musterd S. (1998). Stad en stedelijkheid. In: *Rooilijn*, nr. 6
- Musterd S. en W. Ostendorf (1996), Segregatie en Volkhuisvesting. In: *Rooilijn*, nr. 4
- NEI (Nederlands Economische Instituut) (1995). *Posities van steden in Europees perspectief, aanzet tot een stedentypologie*: onderzoek in opdracht van de Rijksplanologische Dienst, Rotterdam.
- NEI (1998). *Meer vraag naar Den Haag. Analyse van en visie op de stedelijke economie van Den Haag. (Concept)*. Rotterdam.
- Nelissen N.J.M. (1974). *De stad, een inleiding tot de urbane sociologie*. Deventer: Van Loghum Slaterus.
- NWR-STAWON (1997). *Het souterrain van de woningmarkt*. Almere.
- Ostendorf W. en S. Musterd (1997). *Maatschappelijke bezorgdheid over sociale segregatie*. Essay ten behoeve van de RMO. Bijlage 5 bij RMO-advies Kwaliteit in de buurt. Rijswijk.
- OTB (1998). *De stedelijke investeringsopgave 1999-2010 gekwantificeerd*. Stedelijke en regionale verkenningen nr. 16, Delft.
- Peters C.H. (1910). *De Nederlandsche Stedenbouw. De stad als veste, woon- en handelsplaats*. Leiden: A.W. Sijthof Uitgevers-maatschappij.
- Porter M.E. (1995). *The competitive advantage of the inner city.* Harvard Business Review.
- Portes A. en S. Sassen (1987). *Making it underground*. American Journal of Sociology 93.
- Pred A. (1997). *City-systems in advanced economies*. Londen: Hutchinson.
- Priemus H., E. Kalle en R. Teule (1997). *De stedelijke investeringsopgave*; naar vitale, ongedeelde en duurzame steden in Nederland. Delft: Delftse Universitaire Pers.

- Priemus H. (1998). *Naar een ongedeelde stad*; volkshuisvestingsbeleid als wapen in de strijd tegen ruimtelijke segregatie. Delft: Delftse Universitaire Pers.
- Projectbureau Zuidwest Kwadrant (1998). *Informatiepakket*. Osdorp, Amsterdam.
- Raspe A. (1998). *De lokroep van integrale wijkontwikkeling*. Uit: De dynamiek in Drievoud. Verwey-Jonker Instituut te Utrecht.
- Reijndorp A. (1997). Vooruitkomen in achterstandswijken. In *"Het sociale tekort"* van Schuyt, K. (pp. 115-124). Amsterdam: de Balie.
- Reijndorp A., e.a. (1998). *Buitenwijk*. Stedelijkheid op afstand. Rotterdam: NAi Uitgevers.
- Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (1997). *Kwaliteit in de buurt*. Advies RMO (4). Rijswijk: RMO.
- RIGO (1995). *Naoorlogse wijken in beeld*, nr. 95/27, Amsterdam.
- RIGO (1997). *Vooroorlogse wijken in beeld*, nr. 97/5, Amsterdam.
- Rossem van V. (1994). *Randstad Holland*: variaties op het thema stad. Rotterdam: NAi Uitgevers.
- RPC-project Grote Steden (1997). *Grote Steden, eindrapportage* (concept). Den Haag: Ministerie van VROM-RPD.
- Sassen S. (1991). *The Global City;* New York, London, Tokyo. Princeton: Princeton University Press.
- Sennett R. (1990). *The conscience of the Eye*, the design and social life of cities. New York: Knopf.
- Sociaal-Cultureel Planbureau (SCP) (1996). *Sociaal en Cultureel rapport 1996.* Rijswijk.
- Sociaal-Cultureel Planbureau (SCP) (1998). *Sociaal en Cultureel rapport 1998.* Rijswijk.
- Sociaal-Cultureel Planbureau (SCP) (1998). *Sociale en Culturele Verkenningen 1998.* Rijswijk.
- Sociaal-Cultureel Planbureau (SCP), (1998) *Van hoog naar laag; van laag naar hoog.* De sociaal-ruimtelijke ontwikkeling van wijken tussen 1971-1995. Rijswijk.
- Sociaal-Economische Raad (SER), (1998), *Samen voor de stad.* SER-advies 98/01, Den Haag: SER, stafafdeling Voorlichting.
- *Staatsalmanak* (1998).
- Steensel M. van (1998). *Strategisch denken in arme wijken*. Het herkennen en benutten van kansen. Stichting Maatschappij en Onderneming, SMO 98-5. Den Haag.
- Tordoir P.P. (1994) *The professional knowledge Economy*. Kluwer.
- TK 1997 - 1998, 25180 nr 3-4 pp. 51. *Actualisering Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra, deel 3*. Kabinetsstandpunt.
- TK 1997 - 1998, 25427 nr 3. Brief staatssecretaris Tommel over Stedelijke Vernieuwing. Den Haag, november 1997.

- TK 1998 - 1999, 25427 nr 17. Brief staatssecretaris Remkes over Stedelijke Vernieuwing. Den Haag, januari 1999.
- TK 1998 - 1999, 21062 nr 74. Brief van de Minister voor grote Steden- en Integratiebeleid, de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Staatssecretaris van Economische Zaken inzake de afstemming in termijn van GSB en ISV. Den Haag 12 maart 1999.
- Vegt C. van de, W. J.J. Manshanden en J.G. Lambooy (1996). *Steden en Stadsgewesten, economische ontwikkelingen 1970-2015*. Een onderzoek uitgevoerd door de Stichting voor economisch onderzoek van de Universiteit van Amsterdam, in opdracht van de Rijksplanologisch Dienst, Den Haag: SDU.
- Vereniging sociale verhuurders Haaglanden (1998). *Marktbarometer Haaglanden*. Drukverschillen binnen de sociale voorraad.
- Verwey-Jonker Instituut (1997). *Integrale wijkontwikkeling: een interventiestrategie van lokaal sociaal beleid*. Utrecht.
- Vries G. de (1992). Kunst kan stadslucht best missen. In: *Volkskrant d.d. 24 december 1992*. Amsterdam.
- VROM-raad (1998). *Wonen met zorg*. Den Haag: VROM-raad.
- VROM-raad (1998). *Stedenland Plus*. Advies over 'Nederland 2030 - Verkenning ruimtelijke perspectieven' en de 'Woonverkenningen 2030'. Den Haag: VROM-raad.
- Weber M. (1972 (1920)). *Wirtschaft und Gesellschaft*. Grundriß der verstehende Sociologie, pp. 727-814 'Die nichtligitime Herrschaft (Typologie der Städte)'), revidierte Auglage durch Johan Winckelman, Tübingen.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (WRR) (1996). Voorstudie: *Bouwen aan het binnenlands bestuur*. WRR V93.
- WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) (1990). *Van de stad en de rand,* Rapporten aan de Regering, nr. 37. Den Haag: SDU.
- Woud A. van der (1987). *Het lege land, de ruimtelijke orde van Nederland 1798-1848*. Amsterdam: Meulenhoff Informatief.
- Wouden H.C. van der (1996). *De beklemde stad;* grootstedelijke problemen in demografisch - en sociaal-economisch perspectief. Een uitgave van het Sociaal-Cultureel Planbureau. Den Haag: VUGA.
- Wouden R. van der Wouden (1998). De dynamiek van de openbare ruimte in de stad: een verkenning. In: *Gestalten van Stedelijkheid*, SCP.
- Zijderveld A.C. (1983). *Steden zonder stedelijkheid*. Deventer: Van Loghum Slaterus.
- Zukin S. (1995). *The Culture of Cities*, Blackwell. Cambridge: MA.

Ministerie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting
Postbus 30941, 2500 GX 's-Gravenhage
Rijnstraat 8
Telefoon 070-339 39 39
Telefax 070-339 12 50

BIJLAGE 1

Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting
Directie Bestuursdienst

De Voorzitter van de VROMraad
de heer dr. ir. Th. Quené
POSTBUS 30949, IPC 105
2500 GX Den Haag

Uw kenmerk	Uw brief	Kenmerk	Datum
		DBD 98115335	16 DEC. 1998

Onderwerp

Adviesaanvraag Visie op de Stad

Geachte heer Quené,

In het advies over de ontwerp-nota Stedelijke Vernieuwing steunt de VROMraad de beleidsinzet van het Rijk, maar kondigt de raad tevens aan met een uitgebreider advies over de stad te willen komen, vanuit een economisch, ecologisch en een sociaal perspectief. De raad vraagt zich af of alleen fysiek ingrijpen voldoende is voor het bestrijden van de sociale en economische stedelijke problematiek. De raad wilde de stedelijke problematiek dan ook vanuit verschillende invalshoeken (economisch, sociaal, ecologisch en cultureel) met elkaar in verbinding brengen.
In het werkprogramma heeft de VROMraad aangegeven dit complexe thema onder de werktitel "Visie op de stad" als een meerjarig programma vanuit een verscheidenheid aan invalshoeken te willen behandelen.

Het verdient aanbeveling met de adviesinvulling van "Visie op de stad" waar mogelijk aan te sluiten bij nieuwe ontwikkelingen, zodat het advies maximaal in de huidige processen benut kan worden.

Na de totstandkoming van het nieuwe kabinet en het regeeraccoord, en mede als gevolg van adviezen van verschillende instanties, is een aantal eerder in gang gezette ontwikkelingen met betrekking tot de stedelijke problematiek in een stroomversnelling geraakt.

Bijlagen

Verzoeke bij beantwoording onderwerp, datum en kenmerk van deze brief te vermelden.
In verband met het regeringsbeleid om het aantal auto-kilometers terug te dringen wordt het zeer op prijs gesteld

Ik noem - naast uiteraard de adviezen van de VROMraad zelf (Stedenland plus en het advies over de sturing van een duurzame samenleving) - de adviezen van de commissie Etty, de SER en de Visitatiecommissie Grote-stedenbeleid. Adviezen die alle gaan in de richting van meer beleidsvrijheid op decentraal niveau, waarbij het rijk zich richt op de hoofdlijnen en het bieden van een inspirerend landelijk kader. Sturen op resultaat, clustering van middelen, meerjarenvisies en maatwerk op stadsniveau, dit zijn zaken die niet alleen in de adviezen tot uitdrukking komen, maar waaraan inmiddels ook al binnen verscheidene departementen en gemeenten hard wordt gewerkt om tot een invulling te komen, onder meer in de vorm van convenanten en regelgeving. Ik noem hier met name het grotestedenbeleid en het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing.

Steden moeten de kans krijgen om - binnen bepaalde collectieve kaders - hun eigen weg te kiezen naar een versterking van hun concurrentiepositie. Het benutten van potenties en het versterken van de identiteit zijn daarbij kernthema's. Gemeenten moeten daartoe voldoende sturend vermogen hebben. Voor de rijksoverheid betekent dit dat ze gemeenten beleidsmatige, financiële en administratief-organisatorische ruimte moet bieden om een integraal beleid te voeren, prioriteiten te stellen en maatwerk te leveren. Een van de uitdagingen van de stedelijke vernieuwing voor de komende jaren is om de lastige vraagstukken van stedelijke vernieuwing uit te diepen en in gezamenlijkheid (overheden, maatschappelijke organisaties) aan te pakken.

Met het oog hierop verzoek ik de VROMraad in haar eerste advies uit het meerjaren-programma met name aandacht te willen besteden aan de volgende drie clusters:

1. Hoe kan fysiek ingrijpen effectief worden gecombineerd met beleid ten aanzien van de sociale en economische problematiek en welke verbindingen moeten daarbij tot stand worden gebracht?

2. Een juiste allocatie van verantwoordelijkheden is bij stedelijke vernieuwing een sleutelfactor. Zijn nadere aanduidingen te geven ten aanzien van de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden op het niveau van buurt/wijk, gemeente, provincie en rijk?

3. Hoe kan ruimtelijk beleid en beleid ten aanzien van stedelijke vernieuwing elkaar versterken? Ik denk hierbij met name aan de wisselwerking tussen Vinex en stedelijke vernieuwing en daarnaast aan de corridor-ontwikkeling. Hoe kan de corridor-ontwikkeling zoals bedoeld in het VROMraad-advies Stedenland-plus zodanig worden begeleid en geaccommodeerd dat de beleidsinzet gericht op vitalisering van de steden hiermee maximaal wordt ondersteund? Hoe kan een hoogwaardige inrichting worden bereikt, met ruimte voor wonen, werken en groene uitloopgebieden?

Ik verzoek u mij dit advies zo mogelijk voor het eind van het eerste kwartaal van 1999 te doen toekomen, zodat het advies een rol kan spelen bij de verdere invulling van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing, mede in het licht van het grotestedenbeleid.

Dit verzoek doe ik u mede toekomen namens de Minister voor Grote Stedenbeleid en Integratie.

Hoogachtend,

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

J.P. Pronk

Bijlage 2
DE STEDELIJKE WONINGMARKT EN DE FYSIEKE OPGAVE

Pieter Hooimeijer
NETHUR (Netherlands Graduate School of Housing and Urban Research)

Inleiding

De wijken van een stad getuigen van het samenspel van economische omstandigheden, sociale verhoudingen en culturele opvattingen dat zich bij het ontstaan van die wijken op die plaats voltrok. Deze gebondenheid aan plaats en tijd maakt een belangrijk deel uit van de identiteit van een wijk. Echter, hoe belangrijk de uitgangssituatie ook is, zij vormt slechts een onderdeel van de zich ontwikkelende identiteit. Functieveranderingen dragen daaraan evenzeer bij. Deze functieveranderingen komen voort uit de veranderende positie van een wijk binnen de regionale woningmarkt. Door veranderingen in de regionale woningvraag verschuift het gewicht dat collectief wordt toegekend aan de fysieke, ruimtelijke en sociale kenmerken van de wijk, waardoor de positie ten opzichte van andere wijken verandert. De verhuisbewegingen zorgen voor een selectief proces van vertrek en vestiging, waardoor de functie van een wijk als woongebied voor uiteenlopende bevolkingsgroepen transformeert. Door die verhuisbewegingen fungeren wijken als communicerende vaten.

Zolang de druk stevig op de ketel van de regionale woningmarkt staat, uiten functieveranderingen zich in verschuivingen in de bevolkingssamenstelling en in het gebruik dat diverse groepen van de wijk maken. Kwalitatieve spanningen doen zich voor in de vorm van huishoudens die zich vestigen of blijven bij gebrek aan keuzemogelijkheden. Naarmate de woningmarkt ruimer wordt, komen deze kwalitatieve spanningen meer aan het licht in de vorm van leegstand. Door het karakter van de communicerende vaten op de woningmarkt doen zich veelal ruimtelijke concentraties voor van deze leegstand in bepaalde wijken. Omdat leegstand in negatieve zin bijdraagt aan het beeld van een wijk ontstaat zo vaak een spiraal van verhuurbaarheidsproblemen. Het voorkómen van leegstand kan dan ook gezien worden als een belangrijke opgave voor het toekomstig functioneren van de wijk. Tijdige herpositionering van de wijk is daarvoor een conditio sine qua non. Bij die herpositionering moet zowel gekeken worden naar de beoogde functie binnen de regionale woningmarkt op de korte termijn, als naar versterking van de identiteit van de wijk op de langere termijn. Stedelijke coördinatie van die herpositionering is geboden om te voorkomen dat er aanbodoverschotten ontstaan en dat ontwikkelingen in verschillende wijken met elkaar concurreren om schaarse doelgroepen.

In deze bijdrage wordt dit thema van de veranderende vraag-aanbodverhoudingen op de (groot)stedelijke woningmarkten, de gevolgen daarvan voor de positie van verschillende wijken en de mogelijkheden tot herpositionering verder uitgewerkt. De nadruk ligt daarbij op de fysieke opgave. Deze kan niet los gezien worden van de sociale

dimensie, zodat deze ook aan bod zal komen, zij het slechts voor zoverre deze een directe samenhang vertoont met de fysieke opgave.

Deze uitwerking vindt plaats in een aantal stappen. Dit betreft achtereenvolgens: de kwantitatieve verschuivingen op de Nederlandse woningmarkt; de kwalitatieve spanningen die zichtbaar worden; de processen die de dynamiek op wijkniveau bepalen; en tenslotte de gevolgen voor de fysieke opgave. Elk deel begint met een aantal algemene beschouwingen die vervolgens worden toegepast op een aantal stedelijke regio's in de Randstad. De keuze voor de Randstad wordt vooral ingegeven door de verwachting dat de omslag naar een ontspannen markt hier het snelst zal verlopen en dat de kwalitatieve onevenwichtigheden hier het grootst zullen zijn. De opgave zal in deze delen van Nederland dan ook het grootst zijn.

Van woningnood naar aanbodleegstand

In het begin van de jaren negentig leek de woningnood weer even terug van weggeweest. In de Trendbrief 1992 riep de staatssecretaris op tot versnelling van de woningbouw op de VINEX-locaties ten einde het weer opgelopen tekort in het jaar 2000 terug te dringen tot 2% van de voorraad. Een omslag in de buitenlandse migratie en een versnelling van de woningbouw (vooral buiten de VINEX-locaties) loste het probleem veel eerder op. In 1996 was het tekort reeds terug op 2% en voor 2000 wordt een tekort van 0.5% verwacht (den Otter 1998).

De oorzaak van de afnemende tekorten ligt in de sterke afname van de huishoudensgroei bij gelijkblijvende woningbouw. In 1982 nam het aantal huishoudens nog toe met 140.000. Begin jaren negentig was dit gedaald tot 100.000. Door de hoge buitenlandse migratie bleef dit aantal stabiel tot 1995, waarna een spectaculaire daling inzette tot 60.000 in het afgelopen jaar. De huishoudensgroei neemt structureel af als gevolg van ontgroening en vergrijzing. De afname van het aantal geboorten in de eerste helft van de jaren zeventig leidt in de jaren negentig tot minder nieuwe huishoudens. Dit geboorteeffect wordt slechts voor een deel gecompenseerd door het grotere percentage dat alleenstaand wordt bij het uit huis gaan (Hooimeijer & Mulder 1998). De in de jaren zestig en zeventig sterk toegenomen overlevings- en scheidingskansen van vrouwen hebben geleid tot een sterke groei van het aantal oudere alleenstaanden. Door het overlijden van deze groepen worden in de jaren negentig steeds meer huishoudens opgeheven. Per saldo is de 'natuurlijke groei' van het aantal huishoudens nu terug naar 40.000 per jaar. Een verdere daling naar 20.000 per jaar ligt in het verschiet (na 2005).

Het gevolg van het naar elkaar toegroeien van huishoudensvormingen en -opheffingen is dat de totale huishoudensgroei voor een groter deel wordt bepaald door het saldo in de buitenlandse migratie. Nu is dat nog een derde deel. Na 2000 komt meer dan de helft van de groei voor rekening van het nationale vestigingsoverschot. Prognoses worden onzekerder als gevolg van de grote fluctuaties in het migratiesaldo.

Voor de toekomst wordt verondersteld dat dit saldo gelijk zal zijn aan het gemid-

delde over de jaren tachtig en begin jaren negentig. Uitgaande van deze veronderstelling schat de PRIMOS-prognose de huishoudensgroei de komende 15 jaar op zo'n 50.000 per jaar (den Otter 1998). Het CBS veronderstelt een verdere groei van het aandeel alleenstaanden en komt daardoor op een groei van 60.000 per jaar (de Jong 1997).

De netto uitbreiding van de woningvoorraad handhaaft in de jaren negentig een niveau van ongeveer 85.000, waardoor het tekort sinds 1995 drastisch wordt ingelopen. De vraaguitval die zich reeds een tiental jaren onder jongeren voordoet, waardoor zij vaker en langer in onzelfstandige woonruimte verblijven, draagt daarnaast nog bij aan de verdere ontspanning van de woningmarkt (Bik & Hooimeijer 1998). Eerder economisch herstel in de tweede helft van de jaren tachtig heeft niet geleid tot vraagherstel onder deze groep. Echter een vraagherstel in de tweede helft van de jaren negentig als gevolg van een sterk groeiende werkgelegenheid en een gematigder huurbeleid kan niet worden uitgesloten. Binnenkort kan met behulp van het nieuwe WBO de onzekerheid op dit punt in kaart worden gebracht.

Ook op het punt van de uitbreiding van de woningvoorraad zijn prognoses onzeker. Uitgaande van de VINEX convenanten en de handhaving van het restrictief beleid, wordt een afname voorspeld van de netto-uitbreiding tot 45.000 per jaar na het jaar 2000. Bij volledige benutting van de streekplancapaciteit komt dit getal zo'n 20.000 per jaar hoger uit. Als de bestaande streekplancapaciteit in de toekomst wordt benut, zal de werkelijke voorraad de gewenste voorraad gaan overtreffen. Of dit ook gebeurt, hangt uiteraard ook af van de sloop van woningen. Bij de vooruitberekening van de toekomstige voorraad is uitgegaan van een groei in het aantal te slopen woningen van 15.000 nu, naar 20.000 in 2005. Opvoering van het sloopprogramma om de overproductie te compenseren, behoort zeker tot de mogelijkheden, maar stuit in veel gevallen op praktische bezwaren. Sloop zonder herbouw is financieel en sociaal veelal onhaalbaar. Bij een herbouwpercentage van 50% zal, om een netto reductie per jaar van de voorraad met 15.000 te bereiken, het aantal te slopen woningen met 30.000 moeten toenemen.

Voor Nederland als geheel kan op basis van het voorgaande de maximale fysieke opgave in kwantitatieve termen als volgt worden samengevat:

Uitgaande van: de voorspelde groei van het aantal huishoudens met 50.000 per jaar; van een gelijkblijvende voorkeur voor onzelfstandig wonen; van een volledige benutting van de aanwezige streekplancapaciteit voor de woningbouw; en van een herbouwpercentage van 50 bij sloopprogramma's, zal de sloop van woningen met 30.000 per jaar moeten toenemen om kwantitatief evenwicht op de nationale woningmarkt te behouden.

De hierboven genoemde maximale fysieke opgave, nodig om evenwicht op de Nederlandse woningmarkt te behouden, verhult een aanzienlijke regionale variatie. In

Noord-Nederland wordt de woningmarkt al enige tijd gekenmerkt door leegstand in de duurdere huursector. De laatste tijd voegt zich daar de betaalbare sector bij. Toch blijkt bijvoorbeeld uit de confrontatie tussen de aanwezige en de gewenste woningvoorraad in de regio rondom de stad Groningen, dat er tot 1997 eerder sprake was van evenwicht op de markt dan van kwantitatieve overschotten. Pas in 1998 ontstond het eerste echte overschot, zij het dat dit beperkt was tot zo'n 1.200 woningen, minder dan 1% van de aanwezige voorraad (den Otter 1998). Toch heeft de gemeente Groningen inmiddels besloten tot een omvangrijke herstructureringsoperatie in een aantal wijken, waarbij 22.000 sociale huurwoningen (tweederde van de voorraad) betrokken zijn (Haquebord 1998). Er zullen 6.000 woningen worden gesloopt en slechts 2.500 woningen teruggebouwd.

De ernst waarmee in Groningen het probleem wordt onderkend en aangepakt, biedt een decor waartegen de verwachte ontwikkelingen in de grootstedelijke regio's in de Randstad kunnen worden geplaatst. De PRIMOS'97-prognose van de gewenste en de verwachte woningvoorraad voor 2005 laat voor het ROA-gebied een overschot zien van 15.000 woningen, ofwel een aanbodoverschot van ruim 2% van de voorraad. Voor Haaglanden wordt zelfs een overschot van 22.000 woningen verwacht, ofwel 5% van de voorraad. Voor de Stadsregio Rotterdam is het verwachte overschot met 15.000 woningen zo'n 3% van de voorraad. Het nationale evenwicht waarvan in dezelfde prognose sprake is, gaat dus gepaard met een overschot van ruim 50.000 woningen in de grootstedelijke regio's in de Randstad.

De oorzaken voor de verwachte overschotten verschillen per regio. De sterke daling van het woningtekort, die zich in de jaren negentig in de gehele Randstad voordoet, wordt veroorzaakt door: de toename van de administratieve correcties; de sterke daling van het buitenlands migratiesaldo en van de 'natuurlijke groei' in het aantal huishoudens; en door de forse woningbouwproductie onder andere op de VINEX-locaties. Na 2000 treedt tussen de regio's een divergentie op. Ten aanzien van de buitenlandse migratie wordt in alle regio's weer een toename voorzien. De huishoudensgroei in het ROA-gebied en Haaglanden neemt sterk af door onder andere een omslag in de 'natuurlijke groei'. Het aantal huishoudensopheffingen overtreft de vorming van nieuwe huishoudens. De sterke vergrijzing in het verleden in Den Haag en Amsterdam leidt als gevolg van het overlijden van oudere alleenstaanden (ontgrijzing) tot veel huishoudensopheffingen. In Den Haag voegt zich bij deze negatieve ontwikkeling een blijvend negatief saldo in aantallen huishoudens als gevolg van de binnenlandse migratie. In het ROA-gebied wordt juist een positief binnenlands migratiesaldo verwacht. In de stadsregio Rotterdam worden de ontwikkelingen vooral gestuurd door het negatieve saldo in de binnenlandse migratie. De 'natuurlijke groei' daalt hier veel minder dan in Haaglanden en ROA.

Uiteraard zijn de prognoses op regionaal niveau met nog meer onzekerheden omgeven dan op nationaal niveau. Zo spelen de extra administratieve correcties die hal-

verwege de jaren negentig zijn doorgevoerd naar aanleiding van de koppeling van bestanden een verstorende rol die ook, zij het gedempt, in de prognoses tot uiting komt. Het is waarschijnlijk dat de opschoning van de bevolkingsadministratie heeft geleid tot een toename van het aantal niet geregistreerde inwoners. Het gevolg kan zijn dat de ontspanning in de grootstedelijke regio's door de prognoses wordt overschat. Toch moet ook worden geconstateerd dat de richting van de prognoses zeer goed aansluit bij de bestaande trends. Het verschil in binnenlands migratieoverschot in aantallen huishoudens tussen de noord- en de zuidvleugel van de Randstad bestaat reeds lange tijd en kan worden teruggevoerd op het verschil in economische ontwikkeling tussen die gebieden (Atzema et. al 1997). De afnemende 'natuurlijke groei' sluit goed aan bij de veranderingen die zich in de leeftijdsopbouw van de regio's voordoen. Het risico dat zich in de Randstad inderdaad forse overschotten in de woningvoorraad gaan voordoen mag daarom niet worden onderschat.

Een extra reden om voor overschotten te vrezen is dat bovenstaande cijferopstellingen gebaseerd zijn op de beleidsvariant ten aanzien van de woningbouw. Volledige benutting van de streekplancapaciteit leidt tot een productie buiten de grote steden die veel groter is dan in deze berekeningen is aangenomen. Het restrictief beleid heeft daarboven de creativiteit in het vinden van binnenstedelijke bouwlocaties verder gestimuleerd. Afschaffing van de planologische contingenten zal een forse capaciteit in het suburbane gebied losmaken. Voor de regio Utrecht leverde recent onderzoek van Companen (1999) de conclusie op dat de capaciteit in de niet-VINEX-gemeenten voldoende is voor de opvang van de locale behoefte, waarin juist in Leidsche Rijn zou moeten worden voorzien. Benutting van die capaciteit zal zelfs in de regio Utrecht leiden tot overschotten op de regionale markt, tenzij de sterke economische groei in die regio leidt tot extra binnenlandse migratie waardoor die overschotten elders ontstaan.

De conclusie over de ontspanning op de regionale woningmarkten moet dan ook zijn:

Zelfs als de reeds bestaande capaciteit voor de woningbouw in de grootstedelijke regio's in de Randstad niet volledig worden benut, dreigen er binnen vijf jaar aanzienlijke aanbodoverschotten te ontstaan op deze regionale markten, die groter zijn dan die tot nu toe in Noord-Nederland werden waargenomen. Hoewel de PRIMOS-prognoses de overschotten in de Randstad waarschijnlijk overschat, zullen zij wel degelijk ontstaan als de bestaande capaciteit wel wordt benut en de voorraad niet verder wordt teruggebracht. Het gevaar dat er zonder maatregelen in de regio's Den Haag, Amsterdam en Rotterdam een overschot gaat ontstaan van 50.000 woningen is reëel.

Van tweede keus naar vraagleegstand

De ervaringen in Noord-Nederland leren dat zich ook in een markt die regionaal in evenwicht is, structurele leegstand voordoet. Hoewel de aanwezige voorraad de gewenste voorraad niet overtreft, blijken er toch verhuurbaarheidsproblemen te ontstaan. In eerste instantie betreft dat vaak dure huurwoningen, in tweede instantie ook betaalbare huurwoningen. Uit een inventarisatie onder woningcorporaties (Kersloot 1999) blijkt dat in grote delen van Nederland sprake is van een ruime markt in het dure huursegment, en slechts zelden in het goedkope segment. Uit de monitoring van vraag-aanbod verhoudingen op de woningmarkt (Gunsing et al. 1998) blijkt dat sinds 1990 de verruiming zich niet alleen in het dure, maar ook in het betaalbare huursegment heeft voorgedaan en dat er zelfs in het goedkope segment sprake is van enige ontspanning. Achtergrond van deze ontspanning is de groeiende vraag naar koopwoningen, niet alleen onder doorstromers, maar ook onder starters.

In een volledig transparante markt, waarbij het aanbod de eerste voorkeur van urgent verhuisgeneigden zou volgen, zou er sinds 1986 reeds aanzienlijke leegstand hebben bestaan in de dure huursector. In 1994 is het saldo van vraag minus aanbod in dit segment in geheel Nederland negatief. Voor Noord-Nederland was er in 1994 in Noord-Nederland ook een negatief saldo in het betaalbare segment (Gras et al. 1998). Dat structurele leegstand tot nu toe slechts beperkt voorkomt, komt doordat veel huishoudens genoegen nemen met een woning die de tweede keus vertegenwoordigt.

Deze substitutie van eerste naar tweede voorkeur is van cruciaal belang bij de afstemming van vraag en aanbod op de woningmarkt. Globaal doen zich in de jaren tachtig en negentig de volgende patronen voor: veel huishoudens die een koopwoning willen, nemen (vooralsnog) genoegen met een huurwoning (onder andere door daar nog niet uit te verhuizen); veel huishoudens die een eengezinswoning willen, nemen genoegen met een appartement, veel huishoudens die van een grote woning naar een driekamerwoning willen, stellen hun verhuizing uit bij gebrek aan aanbod; en veel huishoudens die een goedkope woning willen, nemen genoegen met een duurdere.

Het substitutiegedrag van nieuwkomers (starters en migranten) op de woningmarkt is van doorslaggevende betekenis voor het ontstaan van structurele leegstand in een evenwichtige woningmarkt. Een eenvoudige rekenregel op de woningmarkt leert, dat er nooit meer nieuwkomers onder dak komen dan er verhuisketens worden gestart. Andersom zullen er nooit meer verhuisketens worden beëindigd, dan er nieuwkomers zijn om woningen te betrekken. In kwantitatieve zin halen doorstromers geen aanbod uit de markt (als ze een woning betrekken, laten zij er ook één achter). Zij verplaatsen het aanbod hooguit van de éne sectorale en/of ruimtelijke deelmarkt naar een andere. Alleen nieuwkomers absorberen aanbod.

De oorzaak van structurele leegstand in een gespannen of evenwichtige markt, is niet dat er teveel wordt gebouwd, maar dat het vrijkomend aanbod niet aansluit op de vraag van de nieuwkomers. De vrijkomende woningen zijn te duur, bieden onvoldoende

kwaliteit, zijn fiscaal onaantrekkelijk, of staan op de verkeerde plek. Nieuwkomers besluiten in zo'n geval te wachten met verhuizen (starters blijven langer bij hun ouders of op een kamer wonen) tot geschikter aanbod zich aandient, zodat de verhuisketen eindigt in leegstand. Bij kwalitatieve spanningen (verkeerde prijs, verkeerde kwaliteit, verkeerde sector) kunnen prijsverlagingen, verbeteringen of verkopen uitkomst bieden. Ruimtelijke spanningen kunnen worden verholpen door verschuiving in de (timing van) nieuwbouwlocaties of door herstructurering.

Uiteraard kan dit niet los gezien worden van de verhuispatronen onder de doorstromers. Immers, zij zijn verantwoordelijk voor het verplaatsen van het aanbod van zeer gewilde woningen (die zij betrekken) naar minder gewilde woningen (die zij achterlaten). Door het substitutiegedrag van doorstromers (waaronder het bezet blijven houden van woningen waar men eigenlijk uit wil verhuizen) komt veel potentieel aanbod niet op de markt. De bestaande tekorten aan zeer goedkope huurwoningen bijvoorbeeld, zijn een gevolg van onvoldoende geschikt ander aanbod voor de potentiële doorstromers die in deze woningen wonen (Hooimeijer 1999). Op het moment dat het gewenste aanbod wel vrijkomt, worden deze potentiële verhuizingen wel gerealiseerd en neemt de mutatiegraad in de segmenten waar veel geblokkeerde doorstromers huizen toe. Of dit doorstroomaanbod wordt geabsorbeerd, hangt af van het substitutiegedrag van de nieuwkomers.

Het onderzoek naar het substitutiegedrag op de woningmarkt heeft vooral in de tweede helft van de jaren tachtig en de eerste helft van de jaren negentig sterk in de belangstelling gestaan, maar is op dit moment niet of nauwelijks in het woningmarktonderzoek terug te vinden. Het onderzoek bestaat zowel uit concrete metingen van de hiërarchie van woonvoorkeuren en de mate waarin huishoudens genoegen nemen met een tweede (of zelfs derde) keus, als uit de ontwikkeling van simulatiemodellen waarin het substitutiegedrag is opgenomen.

Bij de meting van de hiërarchie van woonvoorkeuren en de substitutie is door diverse onderzoekers gebruik gemaakt van de Decision Plan Net (DPN) methode (Camstra et al. 1992, Van Kempen et al. 1994, Goetgeluk 1996). In deze methode wordt een beslisboom opgezet door huishoudens eerst te vragen naar de kenmerken van de (als eerste) gewenste woning. Vervolgens wordt van elk kenmerk nagegaan hoe 'hard' deze voorkeur is. Absolute voorkeuren leiden tot weigering van de aangeboden woning als die niet aan deze voorkeur voldoen. Inwisselbare voorkeuren betreffen kenmerken die worden ingeruild voor andere (bijvoorbeeld een balkon voor een tuin). Relatieve voorkeuren betreffen extra's. Het ontbreken van het kenmerk leidt niet tot afwijzing of tot het stellen van andere eisen. Wel geven deze voorkeuren de doorslag bij de keuze uit twee voor het overige vergelijkbare woningen.

Het eerste resultaat dat consistent uit al deze onderzoeken naar voren komt is dat woningkenmerken als: het aantal kamers, het type (eengezinswoning of appartement), de

eigendomsverhouding en de prijs, vrijwel onveranderlijk tot de absolute voorkeuren behoren. Kenmerken van de woonomgeving zijn veel vaker inwisselbaar of relatief. Ten aanzien van de locatie van de woning in een bepaalde wijk of gemeente is er een groot verschil tussen jongeren (inwisselbaar binnen grenzen) en ouderen (absolute voorkeur) en tussen stedelingen (inwisselbaar) en plattelanders (absoluut) van alle leeftijden. Consumentenwensen met betrekking tot de basale woningkenmerken kunnen slecht worden genegeerd. Veel makkelijker is dat met omgevingskenmerken. Ten aanzien van de voorkeur voor nieuwbouw of een woning in de bestaande voorkeur kon worden geconstateerd dat de consument nauwelijks voorkeur heeft, met uitzondering van het platteland waar nieuwbouw wordt geprefereerd.

Een belangrijk tweede resultaat is dat deze onderzoeken een geheel nieuw licht werpen op de stelling dat het aanbod de vraag creëert. Kijkend naar de gerealiseerde verhuizingen, valt op dat vergelijkbare huishoudens in de krappe grootstedelijke woningmarkten heel andere woningen betrekken dan daarbuiten. Het aanbod lijkt daarmee doorslaggevend. De vraag die door de onderzoeken wordt beantwoord, is of dit ook geldt als de keuzeruimte van de consument toeneemt.

Van Kempen et al. (1994) maken een systematische vergelijking tussen een drietal gebieden: de gemeenten Rotterdam en Spijkenisse; de gemeenten Tilburg, Goirle en Berkel-Enschot; en de kernen in de gemeente Bengwald in de Achterhoek. Er zijn grote verschillen in woningvoorraad en woningaanbod tussen deze gebieden. Rotterdam onderscheidt zich van Tilburg onder andere door het kleine percentage eengezinswoningen (20% tegen 70%). Ook in de omliggende gemeenten doet zich dat verschil voor (70% in Spijkenisse tegen 90% in de omgeving van Tilburg). In Bengwald is meer dan 90% van de voorraad een eengezinswoning.

Bij de meting van de eerste voorkeuren naar woningtype doet zich inderdaad het verwachte verschil voor tussen het platteland en de steden. In Bengwald richt de vraag zich massaal op de eengezinswoning. Opvallend is echter dat de verschillen tussen Rotterdamse en Tilburgse respondenten veel geringer zijn dan op basis van de voorraadverschillen kan worden verwacht. Het percentage verhuisgeneigden dat naar een eengezinswoning wil verhuizen is 63% in Tilburg tegen 53% in Rotterdam. Nadere uitsplitsing van die voorkeur naar verschillende groepen consumenten brengt aan het licht dat de jonge alleenstaanden en tweepersoonshuishoudens en de gezinnen in de twee gebieden nauwelijks van elkaar verschillen in voorkeuren. Het zijn vooral de kleinere huishoudens van middelbare leeftijd in Rotterdam die meer naar een appartement vragen. Wel bleken Rotterdammers de eengezinswoning vaker als inwisselbare voorkeur te hebben. Bij gebrek aan eengezinswoningen neemt men vaker genoegen met een appartement met balkon. Toch is het opvallend dat Rotterdammers eerder hun voorkeur voor het wonen in Rotterdam opgeven (dan maar naar de groeikern) dan hun voorkeur voor de eengezinswoning. Er blijkt bovendien een nauwe samenhang tussen de voorkeur voor een eengezinswoning en de voorkeur voor een koopwoning.

Goetgeluk (1996) maakt een systematische vergelijking tussen twee woningmarkten die in voorraad juist niet zoveel van elkaar verschillen (regio Utrecht en regio Arnhem), maar juist wel in druk op de woningmarkt en het aandeel starters in de vraag. Door het aanbod in de regio Utrecht te confronteren met de absolute, inwisselbare en relatieve voorkeuren van de respondenten in Arnhem en andersom door het aanbod uit Arnhem te confronteren met de voorkeuren van de respondenten uit Utrecht, ontstaat inzicht in het substitutiegedrag. In de krappe markt werd het aanbod veel vaker geaccepteerd dan in de ruime markt. Dit wordt ten dele verklaard door het hogere aandeel starters in Utrecht. Starters kennen veel minder absolute en meer relatieve voorkeuren dan doorstromers. Binnen de categorieën starters en doorstromers stelden de Arnhemmers zich echter kritischer op dan de Utrechters.

Uit een vervolgonderzoek bleek dat huishoudens in de twee jaar volgend op de voorkeurmeting, verhuisgedrag vertoonden dat sterk aansloot bij hun absolute voorkeuren. Alleen ten aanzien van de prijs volgden de consumenten de stijging van de huur- en koopprijzen die zich in die periode hadden voorgedaan. Veel gewenste verhuizingen kwamen niet tot stand omdat het aanbod niet voldeed aan de absolute voorkeuren.

De conclusies die uit het voorgaande kunnen worden getrokken zijn:

Aangetoond is: dat de gebruikelijke kenmerken van de woning waarnaar in het Woningbehoefte Onderzoek wordt gevraagd tot de absolute woonvoorkeuren behoren; dat er slechts geringe verschillen bestaan in eerste voorkeuren en relatief grote verschillen in substitutiebereidheid tussen uiteenlopende steden in Nederland; dat vooral jongere stedelingen eerder de stad verlaten dan hun woningvoorkeuren opgeven; dat doorstromers en ouderen veel kritischer consumenten zijn dan starters en jongeren; en dat verruiming van de woningmarkt leidt tot afname van de substitutiebereidheid.

Voor de toekomst betekent dit dat de verruiming van de woningmarkt, mede als gevolg van het dalend aandeel starters in de totale woningvraag, de concurrentiepositie van de steden onder druk zet. Vooral het grote aandeel huishoudens dat uit tweede keus een huurappartement in de stad bewoont, kan worden beschouwd als een tijdbom onder de verhuurbaarheid die afgaat als de woningmarkt ontspant.

Voor een kwantificering van deze toekomstverwachting kan een beroep gedaan worden op woningmarktsimulatiemodellen als QUATRO en SONAR. Dit zijn geen prognosemodellen zoals PRIMOS, maar instrumenten voor gevoeligheidsanalyses waarin scenario's ten aanzien van de ontwikkeling van het aanbod kunnen worden doorgerekend in termen van verwachte verhuizingen op de woningmarkt in het licht van de door de demografie gestuurde veranderingen in de vraag[1].

Het voordeel van deze modellen is tweeledig. In de eerste plaats geven zij inzicht in de mate waarin bepaalde woningen op basis van de tweede of volgende voorkeur worden betrokken. Omdat de substitutie niet volledig is, kunnen restvraag (vraag waar geen

aanbod voor is) en restaanbod (aanbod waar geen vraag voor is) naast elkaar bestaan. In de tweede plaats kan het aanbod dat in de markt wordt gebracht door middel van nieuwbouw of vervanging (door verbetering of sloop/herbouw) door de gebruiker zelf worden gewijzigd. Omdat de doorstroming door het model wordt gesimuleerd, verplaatst dit aanbod zich naar andere delen van de woningvoorraad, waar het wel of niet door starters of migranten wordt betrokken. Naarmate het totale aanbod beter aansluit bij de eerste woonvoorkeuren van doorstromers en nieuwkomers, zal er minder gesubstitueerd worden en zijn zowel de restvraag als het restaanbod minder.

De modellen zijn op verschillende regio's in Nederland toegepast en geven daarmee een aardige illustratie van de verschillen in vraag/aanbodverhoudingen tussen die regio's. Een toepassing op de woningmarkt in Leeuwarden en omstreken laat niet alleen een overschot zien van huurappartementen (waar een belangrijk deel van de leegstand van 4% van de voorraad in Leeuwarden is geconcentreerd), maar ook van de eengezinshuurwoningen, zelfs in het goedkope segment (Wassenberg 1998). In de stad Groningen en omgeving schat het model ook restaanbod in de appartementen, maar daarnaast slechts een beperkt overschot van uitsluitend dure eengezinshuurwoningen. Dit stemt goed overeen met de gemeten verhuurbaarheidsproblemen in die gebieden. In beide regio's concentreert het restaanbod dat uit het model komt, zich in de steden binnen de regio. De belangrijkste oorzaak daarvoor is de afwijkende woningvoorraad (meer huur, meer appartementen).

Toepassing op de regio's in de Randstad is in het kader van deze bijdrage verhelderend. Immers in het model is het mogelijk de verwachte ontspanning in deze regio's bij voorbaat te simuleren. Recent zijn diverse van dergelijke simulaties gepubliceerd (Atzema et al. 1998, Bik & Hooimeijer 1998)[2].

Er zijn een aantal trends in de simulaties die zich in alle grootstedelijke regio's in de Randstad voordoen. In de eerste plaats is dat de overweldigende eerste voorkeur voor goedkope huurappartementen in de grote steden, waar een even groot en soms groter aanbod tegenover staat. De doorstroming binnen en uit dit segment is bijzonder groot. Ook komen veel van deze woningen vrij door het vertrek van huishoudens uit de stad. De grote voorkeur voor dit segment komt voort uit de specifieke opbouw van de bevolking naar leeftijd, huishoudenssamenstelling, inkomen en woonsituatie (o.a. veel jonge alleenstaande kamerbewoners met een laag inkomen) en uit de grote aantallen jonge vestigers van buiten de stad. In Rotterdam en Amsterdam is het aanbod groter dan de vraag op basis van de eerste voorkeur. Een deel van het vrijkomend aanbod wordt bezet door huishoudens die liever een eengezinshuurwoning of zelfs koopwoning willen. In Den Haag sluit het aanbod in dit segment beter aan.

In de tweede plaats is dat de enorme substitutie die plaats vindt van het eengezinssegment naar de betaalbare en dure appartementenvoorraad. Tegenover elke 100 betaalbare of dure huurappartementen die worden betrokken, staan in de drie grote ste-

den slechts 55-65 huishoudens die een dergelijke woning als eerste voorkeur hebben. Vooral veel grotere appartementen (4 kamers of meer) worden betrokken door huishoudens die de voorkeur zouden hebben gegeven aan een eengezinskoopwoning (in alle steden) of een eengezinshuurwoning (in Rotterdam en Den Haag). Het is niet overdreven te stellen dat een groot deel van de huurflats in de steden zijn bewoond bij gebrek aan beter.

In de derde plaats is dat de vorm van leegstand die optreedt als de markt ontspant. Ontspanning impliceert dat starters eenvoudiger een woning kunnen krijgen, omdat zij meer dan doorstromers genoegen nemen met een minder gewaardeerde woning. Het aandeel van de starters in de vraag wordt zo op termijn minder. Daardoor worden de als gevolg van doorstroming vrijkomende woningen niet in alle gevallen meer door starters afgenomen. Hoewel de vraag naar eengezinswoningen onveranderd hoog blijft, ontstaat in het segment met de duurdere en betaalbare appartementen vraagleegstand. Hoewel deze leegstand niet uitsluitend in de steden optreedt, vindt daar wel de grootste concentratie plaats. Het aanbod van minder gewenste woningen in de stad (flats) en meer gewenste woningen daarbuiten (eengezinswoningen) impliceert in een ontspannen markt een nieuwe overloop van bewoners, waardoor de leegstand zich naar de stad verplaatst.

In de vierde plaats is dat het negatief effect van de voorgenomen bouwprogrammering en weinig overwogen herstructurering. In vrijwel alle grote steden gaat herstructurering gepaard met de sloop van goedkope woningen en de herbouw van betaalbare appartementen. Ook in de nieuwbouw op uitleglocaties wordt het deel in de huursector vaak gerealiseerd in de vorm van betaalbare appartementen. Het beleid leidt ertoe dat er aanbod wordt gecreëerd in die segmenten waar op termijn de verhuurbaarheid slecht wordt. Tegelijkertijd wordt er niet voorzien in de vraag naar eengezinswoningen van doorstromers binnen de stad, waardoor de overloop naar de randgemeenten wordt gestimuleerd. Simulaties voor Rotterdam lieten zien dat het omzetten van de bouw van 10.000 huurappartementen in 2.000 koopappartementen en 8.000 eengezinswoningen (vooral in de koopsector), de overloop met 4.000 terug kan brengen en daarmee de dreigende leegstand in de stad met 4.000 kon verminderen.

De conclusies die uit het voorgaande getrokken kunnen worden zijn:

Hoewel er in de steden inderdaad een overweldigende vraag bestaat naar goedkope huurappartementen, is het potentieel aanbod in dit segment groter. Nogal wat van dit aanbod wordt (tijdelijk) betrokken door huishoudens die eigenlijk een voorkeur hebben voor een eengezinswoning of een koopwoning. Dit geldt a fortiori voor de betaalbare en dure huurappartementen. Hoewel zich op dit moment slechts op sommige plekken verhuurbaarheidsproblemen voordoen, vestigt zich slechts de helft van de huurders uit eerste keus in een dergelijke woning.

Als de regionale markt ontspant, groeit de doorstroming uit de betaalbare en dure complexen in de stad naar de eengezinswoningen in de randgemeenten. Het door die door-

stromers achtergelaten aanbod in de stad wordt onvoldoende afgenomen door huishoudens die in goedkope woningen en in onzelfstandige woonruimte wonen. Het gevolg is dat er leegstand ontstaat in de betaalbare en duurdere appartementen, terwijl de druk op de goedkope voorraad groot blijft. De nieuwbouw en herstructurering in de sociale sector dragen eerder bij aan dit probleem dan dat zij een oplossing bieden. Door de sloop van goedkope en de bouw van betaalbare appartementen, wordt de druk op de onderkant groter, terwijl het aanbod in het middensegment nog verder wordt verruimd.

Wijken in beweging

Bijna alle woningen die in Nederland zijn gebouwd, waren in eerste instantie bedoeld voor gezinnen met kinderen. Op dit moment wordt slechts één op de drie woningen door die groep bewoont. De sterke groei van het aandeel alleenstaanden (van 18% in 1978 naar 31% nu) heeft de redding betekend van de stedelijke woningvoorraad. De gezinswijken aan de rand van de stad uit de negentiende eeuw en de eerste helft van deze eeuw, bleken in de jaren tachtig in de binnenstad te liggen en aantrekkelijke appartementen te bevatten voor kleine huishoudens. De rek is er nu evenwel uit. Zelfs als het *percentage* jonge alleenstaanden nog verder toeneemt, zoals het CBS veronderstelt, zal het *aantal* jonge alleenstaanden toch afnemen als gevolg van de ontgroening. Wel zal er nog een groei plaatsvinden van de oudere alleenstaanden mede onder invloed van de vergrijzing. Echter, steeds minder mensen worden oud in de stad.

Hoogvliet (1992) laat zien hoe de opvolging van bewoners in de 19-de en vroeg-20ste eeuwse wijken zich heeft voltrokken. Lange tijd hebben deze wijken hun oorspronkelijke bewoners vast weten te houden. De matige kwaliteit van de direct na-oorlogse nieuwbouw deed velen besluiten vast te houden aan hun woning. Nieuwe gezinnen vonden wel hun weg naar het na-oorlogsbezit. In de jaren zestig waren de 19-de eeuwse wijken dan ook sterk vergrijsd en de vroeg-20ste-eeuwse aan het vergrijzen. In de jaren zeventig en tachtig slaat de ontgrijzing toe, eerst in de 19-de eeuwse en daarna in de vroeg-20ste-eeuwse voorraad. Hun plaatsen werden ingenomen door twintigers en (in minder mate) dertigers. Vele van deze huishoudens vestigden zich met een tijdelijk perspectief. De overgrote meerderheid daarvan zou later kinderen krijgen en de wijk verlaten voor de groeikern of de suburb.

Hoogvliet laat echter zien dat er grote verschillen zijn in de mate en snelheid van dit transformatieproces in de vroeg-20-ste-eeuwse wijken. In de wijken met betere (grotere of eengezins) woningen voltrok dit proces zich veel langzamer, met name omdat de oorspronkelijke bewoners niet werden opgevolgd door twintigers, maar door dertigers en veertigers met een veel langer verblijfsduurperspectief. In Amsterdam gaat het daarbij om de tuindorpen en Oud-Zuid. In Rotterdam om wijken als Blijdorp, Hillegersberg en Overschie. In Den Haag om onder andere Duindorp, de Vruchtenbuurt en de Vogelwijk. De lage mutatiegraad die hiervan het gevolg was, bleek ook een effectieve blokkade voor opvolging door andere etnische groepen. In de wijken met de mindere woningen, zoals

de Indische buurt in Amsterdam, Spangen en het Nieuwe Westen in Rotterdam en het Transvaalkwartier in Den Haag gebeurde juist het omgekeerde. De opvolging door vooral twintigers met een kort verblijfsduur perspectief droeg bij aan een blijvend hoge mutatiegraad en daarmee aan zeer snelle bevolkingsverandering, waaronder het ontstaan van duidelijke etnische concentraties.

Een vergelijkbare studie voor de na-oorlogse wijken ontbreekt. Het is echter aannemelijk dat zich in veel van deze wijken nu vergelijkbare processen voordoen. De ontgrijzing voltrekt zich inmiddels in hoog tempo en grote verschillen in etnische concentraties tussen de wijken doen zich voor, die duidelijke samenhangen met beschikbaarheid (lees mutatiegraad) en betaalbaarheid van de voorraad. De 19-de eeuwse en vroeg-20-ste eeuwse wijken worden in toenemende mate het domein van de kleine huishoudens, zij het met duidelijke verschillen naar leeftijd en sociaal-economische status. De vraag is hoe het transformatieproces in de na-oorlogse wijken zich verder zal voltrekken. Voor zover het om wijken gaat met veel goedkope woningen op niet te grote afstand van het centrum is een nieuwe functie voor starters niet uitgesloten. Dit veronderstelt wel een beperkte concurrentie vanuit vooroorlogse wijken, zodat dit alleen voor Den Haag (en Utrecht) lijkt op te gaan. Duidelijk is echter wel dat deze wijken in hun huidige vorm nauwelijks voldoen als huisvesting voor gezinnen. De grote mate van stapeling en het naar moderne maatstaven beperkte woonoppervlak maken dat veel van deze woningen bij gebrek aan keuze door deze doelgroep betrokken worden.

De potentie van deze wijken moet dan ook niet gezocht worden in de kwaliteit van de woningvoorraad, maar in die van de woonomgeving. Veel van deze wijken bieden rust, ruimte en groen. Dit zijn elementen die niet-stedelingen, die ook onder stadsbewoners veelvuldig voorkomen, zeer aanspreken. In een naar ontspanning bewegende markt is een verdere opvoering van de stedelijkheid in deze wijken door verdichting en optoppen niet alleen kwantitatief onzinnig, maar ook kwalitatief nadelig. Voor een stedelijk woonmilieu hebben deze wijken de slechtste locatie door hun grote afstand tot het centrum. Voor een suburbaan woonmilieu hebben zij de beste locatie door hun kleine afstand tot het centrum. Het ontbreekt er echter aan eengezinswoningen.

De rol van de woning wordt in de discussie over de toekomst van wijken maar al te vaak onderschat. In een recent onderzoek naar de tevredenheid met de woonomgeving (Van Ham & Hooimeijer 1999) bleken de volgende elementen (in aflopende volgorde) van betekenis: geluidsoverlast van de buren, de tevredenheid met de woning, de sociale onveiligheid (kleine criminaliteit), en de overlast van vandalisme. Nadat voor deze elementen gecontroleerd was, bleken de adressendichtheid, de aanwezigheid van voorzieningen, de sociale samenstelling van de buurt en de verkeersdruk niet of nauwelijks van invloed. Met andere woorden, de algehele tevredenheid met de woning en de daadwerkelijke overlast die mensen hebben van hun directe en meer verwijderde buren zijn de elementen die de tevredenheid met de omgeving en daarmee de verhuisgeneigdheid sturen. Deze hangen dus in niet onbelangrijke mate samen met structurele kenmerken van de

woningvoorraad (type, woonoppervlak, geluidsisolatie, onduidelijke overgang van publiek naar privaat, etcetera.).

De conclusies uit het voorgaande zijn als volgt:

De dreigende segregatie naar inkomen en etniciteit in de na-oorlogse wijken worden ten onrechte gezien als een voornamelijk sociale kwestie. De veranderingen in de bevolkingssamenstelling die zich in deze wijken voordoen zijn het resultaat en niet de oorzaak van selectieve migratieprocessen. De oorzaak van deze processen moeten worden gezocht in het natuurlijk verloop (ontgrijzing) en het tekortschieten van de woningvoorraad in het bieden van huisvestingsmogelijkheden voor huishoudens in de opbouwfase van hun wooncarrière.

Hierdoor worden de woningen betrokken door starters en door huishoudens die weinig keuzeruimte op de woningmarkt hebben en verlaten degenen met meer keuzeruimte na een kort verblijf de wijken weer. Op zich hoeft dit geen zorgen te baren zolang de huisvesting is afgestemd op de woonbehoeften van de nieuwe bewoners. De woningen zijn echter veelal te klein en te gehorig voor gezinshuishoudens en liggen veelal te ver van het centrum om aantrekkelijk te zijn voor jonge een- en tweepersoonshuishoudens. Er is een grote discrepantie tussen de potenties van de wijken als woonmilieu en de kwaliteit van de woningvoorraad.

Conclusie: de gevolgen voor de fysieke opgave

In de nota “De ruimte van Nederland” wordt de keuze voor Stedenland-plus als leidraad voor de toekomstige ruimtelijke ordening verder uitgewerkt. Voor de ontwikkeling van de woningbehoefte tot 2010 is de bestaande reservering in het kader van de VINEX-convenanten toereikend. Na dat jaar wordt een uitbreidingsbehoefte geschat van 15.000 op jaarbasis tot maximaal 45.000 per jaar bij een maximale demografische en economische groei en doorzettende individualisering. De ruimteclaims voor het wonen nemen volgens de nota vooral toe als gevolg van het gestegen welvaartsniveau en het toenemend belang van het woonmilieu. Dit leidt enerzijds tot een grotere vraag naar centrum-stedelijk wonen en anderzijds tot een forse vraag naar wonen in het groen. Beheerste ontwikkeling van een aantal corridors wordt aanvaard als oplossing voor het wonen in het groen.

Hierboven is betoogd dat in de grootstedelijke regio’s in de Randstad op korte termijn een overschot aan woningen dreigt. Verschillende oorzaken liggen hieraan ten grondslag. Afnemende huishoudensgroei als gevolg van ontgroening en ontgrijzing in de steden, een negatief saldo in de binnenlandse migratie en een fors ‘overschot’ in de streekplancapaciteit liggen hieraan ten grondslag. De regionale prognoses kenmerken zich door een relatief grote onzekerheid. De buitenlandse migratie is verantwoordelijk voor een steeds groter deel van de huishoudensgroei en is slecht voorspelbaar. Ook kan de vraaguitval onder jongeren die zich in de jaren tachtig en begin jaren negentig aftekende, onder invloed van het gunstige economisch tij van de afgelopen jaren zijn

omgebogen in vraagherstel. Hoewel het nuttig is met dergelijke onzekerheden rekening te houden, blijft het gevaar reëel dat er in de Randstad een overschot ontstaat van 50.000 woningen in het jaar 2005.

Ervan uitgaande dat de geplande aantallen in de nieuwbouw worden gehaald, is opvoering van het sloopprogramma de enige manier om een omvangrijke aanbodleegstand te voorkomen. Daarmee lijkt de kwantitatieve opgave weer de centrale kwestie in het volkshuisvestingsbeleid te worden, zij het niet gericht op meer bouw voor de terugdringing van het woningtekort, maar op meer sloop ter voorkoming van een woningoverschot. Toch is dit onjuist. Andere maatregelen, zoals temporisering van de nieuwbouw of verlaging van de dichtheden om de aantallen te beperken, zouden eveneens kunnen bijdragen aan het kwantitatieve evenwicht op de markt. Echter, dit lost het structurele probleem van de kwalitatieve 'mismatch' tussen vraag en aanbod op de grootstedelijke woningmarkten niet op.

Zelfs bij een evenwichtige markt dreigt in de steden structurele leegstand te ontstaan. Ontspanning op de woningmarkt vergroot de mogelijkheden voor doorstromers op de markt, waardoor er een groter aanbod ontstaat van minder gewenste woningen. Zolang dit aanbod wordt afgenomen door nieuwkomers (starters of migranten van elders) worden de verhuisketens afgebroken. Echter, in een meer evenwichtige markt nemen ook de mogelijkheden voor starters toe, zodat thuiswonenden en kamerbewoners vaker besluiten te wachten tot zich aantrekkelijker woningaanbod (bijvoorbeeld een goedkope woning dichtbij het centrum) voordoet. Dure en betaalbare woningen op grotere afstand van het centrum worden daarmee moeilijker verhuurbaar.

Het overgrote deel van de woningen in de na-oorlogse wijken zijn qua locatie, woonomgeving en aantal kamers afgestemd op gezinshuishoudens. De woningen voldoen echter qua geluidsisolatie, woonoppervlakte en type (appartement) niet meer aan de eisen van deze groep, zelfs niet als het gaat om gezinshuishoudens met een lager inkomen. Ook deze huishoudens geven de voorkeur aan een modernere, grotere eengezinswoning. Voor startende huishoudens zijn de woningen weliswaar geschikt, maar is de locatie (ver van het centrum) en de woonomgeving (rust, ruimte en groen) minder gewenst. Voor zover zich starters vestigen in deze wijken zal dit vanuit een kort verblijfsduurperspectief zijn. Voor de volgende stap in de wooncarrière bieden de wijken onvoldoende kwaliteit. In een meer ontspannen markt zullen deze wijken minder populair worden bij doorstromers (die vertrekken naar wijken met betere woningen) en bij starters (geven de voorkeur aan goedkopere woningen dicht bij het centrum).

Dit is een belangrijk mechanisme achter de verwachte groei van de vraag naar het wonen in het groen door (potentiële) gezinshuishoudens en naar centrum-stedelijke milieus door één- en tweepersoonshuishoudens. De vooruitberekeningen geven aan dat vooral bij een hoge economische groei het aantal gezinshuishoudens dat als eerste keus een bestaande na-oorlogse wijk kiest sterk zal afnemen. Bij de inschatting van de toe-

komstige groei van de vraag is echter uitgegaan van de huidige vormgeving van de na-oorlogse wijken.

Herstructurering van de bestaande wijken kan echter wel degelijk verandering brengen in de daling van de positie van de wijken in de collectieve woonvoorkeuren. Door de potenties van de wijken als uitgangspunt te nemen kan een nieuwe veel sterkere identiteit worden opgebouwd. Eerder zijn deze potenties benoemd. De wijken kenmerken zich door rust, ruimte en groen. In vergelijking met andere woongebieden met dezelfde kenmerken, zoals de groeikernen en de suburbane gemeenten, zijn deze wijken zeer gunstig gelegen ten opzichte van de bestaande stad, van centra van werkgelegenheid en van de infrastructuur.

Vervanging van een substantieel deel van de woningvoorraad door ruimere, goed geïsoleerde eengezinswoningen maakt dat deze wijken kunnen concurreren met woongebieden buiten de stad. Daarmee wordt de natuurlijke gradiënt tussen stadscentrum en buitengebied, die er nu alleen is in de vorm van afnemende dichtheden, ook in de woonvormen tot uiting gebracht. Niet in alle wijken ligt een dergelijke transformatie voor de hand. In steden met een grote onvervulde vraag van starters en veel goedkoop aanbod in voor jongeren gunstig gelegen na-oorlogse wijken (zoals bijvoorbeeld Nieuw-Hoograven in Utrecht) ligt instandhouding voor jonge kleine huishoudens meer in de rede. Ook zal men binnen de na-oorlogse wijken een omslag naar nieuwe mono-functionele gebieden willen vermijden. Appartementen in de buurt van winkel- en openbaarvervoervoorzieningen kunnen in opgepluste vorm wel degelijk voorzien in de woonbehoeften van ouderen uit de wijk, nu en in de toekomst.

De doelstelling van de herstructurering zou niet zozeer moeten zijn huishoudens met een hoger inkomen weer terug te lokken naar de stad, maar huishoudens die in de stad wonen en op zoek zijn naar een betere woning een alternatief te bieden binnen de stad. Evaluatie van bestaande herstructureringsprojecten op kleinere schaal in Den Haag (Starmans en Teule 1999) en Rotterdam (Bogaart 1998), laten zien dat veel van de nieuwe bewoners uit de wijk afkomstig zijn. Door bij een deel van de herontwikkeling de keuze tussen huren en kopen open te houden, kan worden ingespeeld op de woonbehoeften van gezinnen met een lager inkomen en bovendien op veranderingen in het economisch tij en/of het subsidieregime[3].

Economische en sociale investeringen in werkgelegenheid, onderwijs en toezicht zullen weinig positieve effecten scoren voor de na-oorlogse wijken als de huishoudens die daarvan profiteren vervolgens massaal deze wijken de rug toekeren op zoek naar een betere woning. De huisvesting vormt de ‘hardware’ die in belangrijke mate de positie van wijken binnen de regionale woningmarkt bepaalt. Zonder fysieke ingrepen zullen meer ‘software’ matige oplossingen weliswaar op de korte termijn de leefbaarheidsproblematiek verminderen, maar het selectief migratieproces niet stoppen. In combinatie met fysieke ingrepen kunnen zij juist bijdragen aan versterking van de identiteit van de na-oorlogse wijken als oasen van rust in een voor het overige hectische stedelijke omgeving.

VERWIJZINGEN:

Atzema O., P. Hooimeijer & R. Nijstad (1997) Op zoek in Zuid-Holland. Utrecht: Urban Research centre Utrecht

Bik M. & P. Hooimeijer (1998) Vraaguitval onder jongeren. Tijdschrift voor de Volkshuisvesting nr.8 pp. 11-15

Bogaart S. (1998) Vasthouden en aantrekken. Rotterdam: Gemeente Rotterdam-dS&V/OBR

Camstra R, P. Hooimeijer & D. Op 't Veld (1990) Woningmarktonderzoek tussen ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. Planning, methodiek en toepassing. Nr. 42 pp.32-43

Goetgeluk R. (1996) Bomen over wonen. Utrecht: Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen

Gras R., P. Hooimeijer & C. Poulus (1998) Het aanbod op de woningmarkt. Delft: ABF-onderzoek en informatie

Gunsing M., P. Hooimeijer & C. Poulus (1998) Woningmarktmonitor 1996. Den Haag: Ministerie VROM

Ham M. van & P. Hooimeijer (1999) Voorbeeldanalyses Leefomgeving. Utrecht: Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen

Haquebord L. (1998) Wijkvernieuwing in Groningen Tijdschrift voor de Volkshuisvesting nr. 7 pp. 6-11

Hoogvliet A. (1992) Wijken in beweging. Utrecht: Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen

Hooimeijer P. (1999) Het souterrain van de woningmarkt. Rotterdam: SEV

Hooimeijer P. & C. Mulder (1998) Changing ways of leaving the parental home: with a partner or alone. In: A. Kuijsten, H. De Gans & H. De Feijter (eds.) The joy of demography ... and other disciplines. Amsterdam: Thesis Publishers

Jong A.H. de (1997) Nationale Huishoudensprognose 1996: sterke groei eenpersoonshuishoudens. Maandstatistiek van de bevolking, juli, pp. 6-14

Kempen R. van, H. Floor & F. Dieleman (1994) Wonen op maat. Deel 3: Woonsituatie en woonwensen. Utrecht: Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen

Kersloot J. (1999) Investerings- en huurbeleid van verhuurders van woningen. Delft: Delft University Press

Otter H. den (1998) Tabellen Woningmarktinformatie 1997. Den Haag: Ministerie VROM

Starmans J. & R. Teule (1999) Volkshuisvestingsverslag Den Haag 1998. Den Haag: Gemeente Den Haag, Dienst Stedelijke Ontwikkeling

Wassenberg F. (1998) Herstructurering in een ontspannen woningmarkt. Tijdschrift voor de Volkshuisvesting nr. 7 pp. 12-17

NOTEN:

1
De bestaande modellen zijn gebaseerd op een zestal vraag/aanbod confrontaties per jaar en zijn bedoeld voor de korte tot middellange termijn (vijf tot tien jaar). In elke confrontatie wordt het op dat moment aanwezige aanbod van woningen in een gemeente en/of regio toegewezen aan de op dat moment aanwezige vraag van doorstromers en starters. Bij de toewijzing aan doorstromers wordt de achtergelaten woning toegevoegd aan het aanbod in de volgende confrontatie. Dit aanbod wordt aangevuld met het aanbod door nieuwbouw en huishoudensopheffingen en de sloop van woningen wordt daarop in mindering gebracht. Na zes confrontaties maakt het model de verdeling op van alle huishoudens over de woningvoorraad en begint een nieuwe ronde, waarbij eerst de vraag opnieuw wordt geschat en vervolgens weer zes vraag/aanbodconfrontaties plaatsvinden. De huishoudens worden onderscheiden naar samenstelling, inkomen en de leeftijd van het hoofd. De woningen worden onderscheiden naar eigendomsverhouding, type, aantal kamers, prijs en gemeente. De demografische module zorgt ervoor dat mensen niet alleen ouder worden, maar ook dat ze een nieuw huishouden vormen, gaan scheiden, samenwonen, uit of naar de regio migreren en dat hun huishoudensinkomen verandert.

De verhuisgeneigdheid en de woonvoorkeuren worden geschat op basis van de combinatie van de huishoudenskenmerken en de kenmerken van de huidige woonsituatie. Dit betreft de eerste woonvoorkeur van mensen waarbij een onderscheid is gemaakt tussen steden (meer dan 50.000 inwoners) en dorpen (minder dan 50.000). In de toedeling wordt rekening gehouden met substitutie. Huishoudens die in een confrontatie geen woning krijgen toegewezen, accepteren in de volgende confrontatie andere woningen in dezelfde mate als vergelijkbare huishoudens in de eerdere confrontatie. Op die manier vindt geleidelijke substitutie plaats naar woningen met een tweede voorkeur, waarbij deze is afgeleid uit de mate waarin die woningen worden gevraagd door andere huishoudens uit dezelfde groep.

2
De opzet van de simulaties sluit aan bij de metingen van het substitutiegedrag. Zo wordt er bij de bepaling van de eerste woonvoorkeuren van huishoudens verondersteld dat die in de grote steden niet wezenlijk afwijken van de middelgrote steden en dat huishoudens eerder hun locatievoorkeur aanpassen dan hun woningvoorkeuren. Om discussie over de mate waarin de PRIMOS-prognose de ontspanning in de Randstad overschat te vermijden, is gerekend met een minder dramatische kwantitatieve ontwikkeling.

3
Het volkshuisvestelijk rendement van in bedrijfseconomisch opzicht onrendabele investeringen in woningen voor gezinnen met een laag inkomen is bovendien buitengewoon groot. In veel gevallen gaat het om huishoudens met een permanent laag inkomen die langdurig van deze investeringen kunnen profiteren. Voor zover het gaat om huishoudens met een tijdelijk laag inkomen, kan latere verkoop de geïnvesteerde gelden weer vrij maken. Investeringen in de bestaande voorraad appartementen zijn alleen rendabel als de verhuurbaarheid in de toekomst is gegarandeerd. De ontspanning van de markt maakt de risico's op dat punt echter groot.

Bijlage 3
EXPERT- MEETINGS: DEELNEMERS EN BEVINDINGEN

In het kader van de opstelling van dit advies achtte de werkgroep uit de Raad die het advies heeft voorbereid het zinvol om een aantal deskundigen op het onderhavige terrein te raadplegen. Daartoe hebben in het najaar 1998 een viertal expert-meetings plaatsgevonden. Tevens heeft de werkgroep een bezoek gebracht aan woningbouwvereniging Het Oosten in Amsterdam en de Westelijke Tuinsteden.

Naast de leden van de werkgroep zijn voor de meetings een aantal deskundigen uitgenodigd. De VROM-raad is deze personen zeer erkentelijk voor het feit dat zij hebben willen deelnemen aan de bijeenkomsten. Hij heeft van de opgedane kennis en ideeën dankbaar gebruik gemaakt tijdens de voorbereiding van het advies.

Expert-meeting over de fysieke opgave van de stad
d.d. 2 oktober 1998

deelnemers:

prof.dr. P. Hooimeijer	hoogleraar toegepaste demografie, Rijksuniversiteit Utrecht, Faculteit Sociale Wetenschappen
ir. J. Michel	directeur woonstichting De Key, Amsterdam
drs. A.H. Moerman	directeur woningstichting Gruno en Groningen, Groningen
drs. J.G.C.M. Schuyt	algemeen directeur woningcorporatie SCW, Amersfoort
ir. W.F.P. Weide MRE	regiomanager Midden-Oost Nederland, SFB Vastgoed
W.C.T.F. de Zeeuw	directie woningbouw, Bouwfonds Woningbouw B.V.

belangrijkste uitspraken:

Herstructurering is absoluut noodzakelijk.

Stedelijke vernieuwing gaat verder dan het herstructureren van naoorlogse wijken. Voor de komende jaren staan er veel grotere operaties voor de deur waarbij de kwaliteit van de totale stedelijke voorraad centraal staat.

Het thema ‘specialisatie’ (van steden) moet een aparte plek krijgen in het debat over stedelijke vernieuwing.

In steden moeten verschillende woonmilieus gecreëerd worden om aan de grote verscheidenheid aan woonwensen recht te doen. Met name aan de woonwensen van de zittende bewoners. De vraag van stedelingen met (zeer) lage inkomens zal ook in de toekomst belangrijk blijven.

Dat er ingrepen nodig zijn is dus duidelijk en dat daar omvangrijke investeringsprogramma’s voor nodig zijn ook. Hoe die ingrepen er uitzien, is sterk afhankelijk van de situatie ter plaatse. Sommige naoorlogse wijken zijn in potentie schitterende gebieden als je kijkt naar de ligging ten opzichte van de stad en de aanwezigheid van veel groen. In andere wijken klopt de basisopzet niet meer.

In ieder geval moet er gebruik gemaakt worden van de mogelijkheden in de wijk.

De kwaliteit van het particuliere woningbezit in de toekomst is een probleem. Die kwaliteit blijkt heel versnipperd te zijn. Dit kan nog heel ingewikkeld worden bij operaties in het kader van stedelijke vernieuwing: er ontbreekt een geïntegreerd kader om die kwaliteitsdiscussie te voeren.

De fysieke opgave verschilt niet alleen per wijk, maar ook per stad en regio. Zo is in het noorden van het land sprake van een ontspannen woningmarkt. Probleem vormt daar het vertrek van stedelingen uit de (binnen)stad naar ruime, relatief goedkope nieuwbouwwoningen op o.a. VINEX-locaties.

Vraag is of de VINEX niet getemporiseerd moet worden vanwege de concurrentieslag. Andere opvatting is dat indien er binnen de bestaande stedelijke gebieden kwaliteit wordt gerealiseerd, de VINEX vanzelf temporiseert. In ieder geval is in het kader van stedelijke vernieuwing afstemming op regionaal niveau nodig.

Voor welke ingrepen dan ook gekozen wordt; draagvlak van de bewoners is daarbij essentieel. In de praktijk blijkt het steeds moeilijker bewoners te bereiken. Oorzaken zijn het bijna volledig ontbreken van sociale netwerken op wijk- en buurtniveau, het veelal ontbreken van bewonersorganisaties en het toenemende wantrouwen tegen bestuurders (wethouders, maar ook corporatiedirecteuren). Het feit dat bewoners ‘er niet meer in geloven’ kan wel eens een belangrijke belemmering in het proces van vernieuwing in de stad gaan vormen.

Aandachtspunt als het om bewoners gaat, is dat bewoners twee petten op hebben. De ene dag verzet hij/zij zich als buurtbewoner tegen sloopplannen in de wijk, de andere dag laat hij/zij zich als consument inschrijven voor een koopwoning op een VINEX-locatie.

Gestuurd kan worden op het bevorderen van positieve ontwikkelingen en het afremmen van ontwikkelingen die je liever niet ziet gebeuren in de stad.

Expert-meeting over de economische opgave van de stad
d.d. 30 oktober 1998

deelnemers

drs. R.E.F.A. Crassee	Ahold Vastgoed BV
dr. J.H.J. van Dinteren	hoofd sector Economische Ontwikkeling en Vastgoed, Buck Consultants International
dr. R.C. Kloosterman	senior-onderzoeker Onderzoeksinstituut OTB, TU Delft
prof.dr. J.G. Lambooy	hoogleraar economische Geografie en Regionale Economie, Universiteit van Amsterdam/Utrecht
drs. J.H.J. Schreuder	voorzitter werkgroep De Randstad in het Centrum, ING Bank
dr. P.P. Tordoir	directeur Beleidsadvisering Kamer van Koophandel en Fabrieken Amsterdam

belangrijkste uitspraken:

De stad doet ertoe, ook in economisch opzicht.

De plaats van grote steden in de ruimtelijk-economische structuur is die van centra met specifieke diensten, te weten zakelijke en consumentendiensten (bijvoorbeeld advocaten-kantoren, horeca). Dit zijn diensten die een direct contact met de klant vereisen; diensten met producten die moeilijk te standaardiseren zijn.

Voor de keuze van een vestigingsplek is de afzetmarkt de belangrijkste factor, naast de kwaliteit van de locatie (o.a. bereikbaarheid). Daarom zijn veel advocatenkantoren e.d. te vinden in de steden.

Omdat de Randstad een beperkt afzetgebied is, is deze niet de belangrijkste afzetmarkt (het centrum) van Nederland.

Nederland is 'vergoederd'. De aansturing van de welvaart komt voornamelijk van de vraagzijde.

In de steden is sprake van een mismatch tussen (hoogwaardige) werkgelegenheid en (laagwaardige) werkloosheid. Het genereren van meer laagwaardige werkgelegenheid

is noodzakelijk. Dat hoeft niet per se in de buurt van de werklozen plaats te vinden, maar bijvoorbeeld ook aan de rand van de stad. In fysieke zin kan meer gedaan worden voor het zelfstandige ondernemerschap in herstructureringswijken (bedrijfsruimten).

Er is een groot verschil tussen de hoogte van de inkomens van de werkenden in de stad (die voor het merendeel elders wonen) en de inkomens van de bewoners.

Er is (te) weinig en vooral ook veel te laat geïnvesteerd in de steden. De problemen in de (binnen)steden, de slechte bereikbaarheid en infrastructuur zijn hier een direct gevolg van, alsmede het feit dat het in Nederland tot op heden niet gelukt is vitale steden te realiseren.

Wat betreft de problematiek in de grote steden kan een onderscheid worden gemaakt tussen twee problemen: de armoede en het bevorderen van economische bedrijvigheid. Voor het laatste punt is een sterke lokale overheid nodig, voor de armoedebestrijding niet. Armoede is alleen te bestrijden met onderwijs en andere centraal gestuurde instrumenten/beleid. Centrale sturing blijft dus noodzakelijk.

Er is een gebrek aan regie en onduidelijkheid met betrekking tot het oppakken van verantwoordelijkheden. Er is geen helder ontwikkelingsmanagement voor het faciliteren van een goed ondernemersklimaat. Het ruimtelijk instrumentarium werkt niet voldoende mee om in bestaande steden gemakkelijk tot vestigingen te komen.

Expert-meeting over de sociale opgave van de stad
d.d. 6 november 1998

deelnemers:

H. Cornelissen	Landelijk Centrum Opbouwwerk
mevrouw A. van Kampen	Onderzoeksbureau B&A, voomalig. wethouder onderwijs, sociale zaken en werkgelegenheidsprojecten gemeente Den Haag
mevrouw T. v. d. Klinkenberg	directeur Forum, Instituut voor multi-culturele ontwikkeling
prof.dr. S. Musterd	hoogleraar Toegepaste geografie en planologie, Universiteit van Amsterdam

mevrouw drs. M.E. van der Werf	Woningbedrijf Den Haag Zuid-West
dr. H.C. van der Wouden	wetenschappelijk onderzoeker Bestuur en Beleid, Sociaal Cultureel Planbureau

Belangrijkste uitspraken:

Een van de belangrijkste opgaven is het tegengaan van uitsluiting (op arbeidsmarkt, woningmarkt, etc.) en het bevorderen van participatie. Participatie moet voor iedereen gegarandeerd worden.

Een andere belangrijke sociale opgave voor de stad is het behouden van een band tussen de bovenkanten en onderkanten van de arbeids- en de woningmarkt. Bij de arbeidsmarkt moet ervoor gezorgd worden dat mensen aan de onderkant mee kunnen liften met wat er aan de bovenkant gebeurt. Bij de opgave voor de woningmarkt is het een veel lastiger opgave om de boven- en onderkant aan elkaar te plakken. Er bestaat dus een sociaal-economische opgave (arbeidsmarktproblematiek) en een sociaal-fysieke opgave (de woningmarktproblematiek) in de stad.

Segregatie moet - voor zover ongewenst - worden tegengegaan en/of worden verminderd. Grote sociaal-economische tegenstellingen moeten verkleind worden. Door onderwijs en werkgelegenheid toegankelijker te maken en te bevorderen kan de participatie op de arbeidsmarkt worden vergroot.

Participatie op de woningmarkt kan worden vergroot door de keuzevrijheid te vergroten (ook de keuze om samen te wonen met gelijkgezinden).

Een concentratie van bepaalde groepen bewoners hoeft op zich geen probleem te zijn: mensen moeten daar wonen waar ze zich prettig voelen en waar ze zich kunnen ontplooien.

Het ‘werken’ moet zichtbaar blijven in de stad. Nieuwe vormen van dienstverlening (boodschappenservice, hondenoppascentrale) kunnen bijdragen aan meer werkgelegenheid in de stad.

De doelstellingen achter herstructurering verschillen van wijk tot wijk. Vaak is er sprake van twee tegenstrijdige doelen: de stadsdoelstelling en het doel om op specifieke plaatsen iets te doen.

Herstructurering alleen biedt geen soelaas, aanvullende maatregelen zijn noodzakelijk. Die maatregelen zouden gefinancierd moeten worden uit een ‘fatsoenlijk’ sociaal

fonds. Beter structurele verbeteringen dan een carrousel van elkaar in hoog tempo opvolgende welzijnsprojecten.

Bij stedelijke herstructurering moeten valkuilen als versmalling van de stedeling tot bewoner en van stadsbreed naar alleen probleemwijken vermeden worden.

De zittende bewoners moeten bij herstructureringsplannen worden betrokken: eerlijkheid en openheid zijn van groot belang (communicatie).

Aantrekkelijke punten van de stad moeten worden uitgebuit en de stedelijke rijkdom van instituties moet worden gebruikt bij de vitalisering van de steden.

Expert-meeting over de ontwerp-opgave van de stad
d.d. 4 december 1998

deelnemers:

mw. ir. M.H. Bosse	architect Scala Architecten, Den Haag
A. Hebly	architectuur & onderzoek, Hebly Theunissen Architecten, Delft
P.K. Ostojski Ostoja	architect Kop van Zuid, Rotterdam
dr. V.T. van Rossem	onderzoeker Gemeentelijk Bureau Monumentenzorg, Amsterdam

Belangrijkste uitspraken:

De verschillen tussen steden zorgen voor de specifieke herkenbaarheid en aantrekkelijkheid van steden.

Uitkijken voor het gevaar van modieuze beeldvorming; ontwerp-concepten die in een bepaalde stad succesvol zijn, hoeven dat niet te zijn in andere steden. De reden hiervoor is dat steden onderling zeer verschillen.

Steden zijn cultuurdragers; het behoud van karakteristieke details van zowel gebouwen als openbare ruimtes is daarom van groot belang.

Er moet meer aandacht zijn voor de buitenruimte van de stad en de kwaliteit van de buitenruimtes. De openbare ruimte maakt de stad herkenbaar en vormt als het ware het interieur van de stad.

De kwaliteit van herstructureringswijken komt vaak door de goede ruimtelijke structuur. In wijken waar de basisstructuur goed is, dient men bij de herstructurering rekening te houden met het oorspronkelijke plan.

De structuur van naoorlogse wijken in het algemeen moet echter niet heilig verklaard worden aangezien er ook wijken zijn waar de structuur niet toereikend is.

Naoorlogse wijken hebben een aantal pluspunten die benut kunnen worden:

- veel vrije ruimte (en groen); o.a. te gebruiken voor bedrijven in de wijk;
- vaak vrij parkeren; o.a. gunstig voor winkeliers;
- eigendom voor het merendeel in handen van corporaties; maakt ingrijpen eenvoudiger;
- vaak (hemelsbreed) dicht bij binnenstad gesitueerd; ontsluiting verbeteren.

Het bouwbeleid wordt gebaseerd op uitkomsten van woonwensenonderzoeken, oftewel de grootste gemene deler. Met het gevaar dat wensen van bepaalde groepen bewoners wegvallen en keuzemogelijkheden met betrekking tot het woningaanbod beperkt worden (eenvormigheid).

Problemen in een disfunctionerende wijk eerst analyseren alvorens oplossingen te bedenken. Door die analyse wordt duidelijk op welk vlak de problemen zich voordoen.

Door functiemenging kan een wijk (stad) verlevendigen. Bedrijven zullen wel binnen de Hinderwet moeten blijven. Grote bedrijven zullen zich waarschijnlijk niet vestigen in binnenstedelijke wijken vanwege hun vestigingseisen, zoals een goede bereikbaarheid. Het bevorderen van de werkfunctie van woning en wijk moet bevorderd worden.

Het concept ‘het wilde wonen’ wordt gezien als een aspect passende in deze tijd waar de maatschappij steeds individualistischer wordt. Mits er voldaan wordt aan bepaalde, maar niet te nadrukkelijke, voorwaarden kan ‘het wilde wonen’ de eenvormigheid doorbreken. ‘Het wilde wonen’ is waarschijnlijk niet haalbaar voor de gewone beurs.

De mate van flexibiliteit van een woning bepaalt de kwaliteit.

BIJLAGE 4
SAMENSTELLING VROM-RAAD

De VROM-raad is als volgt samengesteld:

dr.ir. Th. Quené, voorzitter
mw. M.M. van den Brink
mr.drs. L.C. Brinkman
mw. mr. M. Daalmeijer
prof.dr. J.W. Duyvendak
prof.dr. R. van Engelsdorp Gastelaars
ir. J.J. de Graeff
prof.dr. W.A. Hafkamp
mw.ir. F.M.J. Houben
mw. prof.mr. J. de Jong
mw. M.C. Meindertsma
mr. P.G.A. Noordanus
mw.prof.dr.ir. I.S. Sariyildiz
prof.dr.ir. J. van der Schaar
prof.dr. W.C. Turkenburg
drs. T.J. Wams
mw.mr. L.M. Wolfs-Kokkeler

Waarnemers
drs. P.J.C.M. van den Berg, namens het Centraal Planbureau
prof.ir. N.D. van Egmond, namens het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
drs. Th.H. Roes, namens het Sociaal en Cultureel Planbureau

Algemeen secretaris
drs. W.A. Haeser

Betrokkenen secretariaat
dr. V.J.M. Smit (projectleider)
mw. ir. M.H. van der Elst-Ran
ir. H. Kieft
mw. M.J.J. van der Laan
drs. H. Hofstra
mw. drs. D. Dreesens