



## Steden in onzekere en turbulente tijden

Trends, ontwikkelingen en uitdagingen voor 2014 en verder

Koos van Dijken

Ruud Dorenbos

Tineke Lupi

## **Uitgave**

Platform31  
Den Haag, augustus 2013

Redactie:  
Drukwerk: Digital4.nl

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

**Platform31 is de fusieorganisatie van KEI, Nicis Institute, Nirov en SEV**

# Voorwoord

Aan de vooravond van de lokale verkiezingen moeten de lokale politieke partijen hun verkiezingsprogramma's schrijven in ingewikkelde en turbulente tijden. Welke verwachtingen zijn reëel voor de stagnerende woningmarkt, hoe gaat decentralisatie in het sociale domein uitpakken, gaan burgers meer hun eigen verantwoordelijkheid nemen en met welke groei of verlies van banen moet rekening gehouden worden? Et cetera. De gemeenten, steden en regio's bereiden zich ook voor op de collegevorming ná de verkiezingen begin volgend jaar. Dit vraagt een duidelijk en samenhangend overzicht van de ontwikkelingen en trends in het fysieke, economische, sociale en bestuurlijke domein van de eigen gemeente. Voor veel gemeenten blijkt dit verre van eenvoudig omdat er veel tegenstrijdige en versnipperde informatie is en men soms door de bomen het bos niet meer ziet.

Juist omdat zo veel onzeker is, traditionele beleidsinstrumenten niet meer werken en er vele beleidsvernieuwingen nodig zijn, hebben negentien steden de handen ineen geslagen en Platform31 gevraagd om de versnipperde en tegenstrijdige informatie samen te vatten en te duiden voor het lokale beleid. Platform31 heeft hierbij gebruikgemaakt van statistische gegevens, prognoses, scenariostudies, publicaties van de Planbureaus en Raden, beleidsnota's en adviesrapporten. De gemeente 's-Hertogenbosch heeft het initiatief genomen voor de trendstudie en de samenwerking tussen de steden. Gezamenlijk hebben Platform31 (Basisprogramma voor de steden), Amersfoort, Apeldoorn, Breda, Dordrecht, Ede, Eindhoven, Emmen, Enschede, Groningen, Haarlem, Hengelo, 's-Hertogenbosch, Lelystad, Nijmegen, Schiedam, Utrecht, Venlo, Zaanstad en Zwolle de trendstudie gefinancierd en de inhoud mede bepaald. De trendstudie bevat een overzicht van de trends en ontwikkelingen op het gebied van de fysieke, economische, sociale en bestuurlijke vraagstukken. Onze specialisten en generalisten zijn erin geslaagd om de belangrijkste ontwikkelingen en trends per beleidsterrein en de samenhang tussen de verschillende beleidsterreinen en -vraagstukken te beschrijven.

De cocreatie en coproductie van de trendstudie tussen medewerkers van Platform31 en ambtenaren uit negentien steden sluiten aan bij een maatschappelijke tendens. Door de reacties van de deelnemende steden op de concepthoofdstukken van de onderzoekers werd bovendien kennis gedeeld en kwamen verbeteringen en aanvullingen tot stand. Deze vruchtbare en inspirerende samenwerking heeft geleid tot een studie die gedragen wordt door alle deelnemende steden.

Ik hoop, samen met de negentien steden, dat steden, gemeenten en regio's die niet aan de totstandkoming en financiering hebben bijgedragen óók veel profijt van deze trendstudie hebben.

Adriaan Visser

Algemeen directeur Platform31



# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>3</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>7</b>
<b>2 Trends en ontwikkelingen in het fysieke domein</b>	<b>9</b>
<b>3 Trends en ontwikkelingen in het economische domein</b>	<b>13</b>
<b>4 Trends en ontwikkelingen in het sociale domein</b>	<b>17</b>
<b>5 Trends en ontwikkelingen in het bestuurlijk domein</b>	<b>21</b>
<b>6 Verbindende trends en ontwikkelingen</b>	<b>25</b>



# 1 Inleiding

Een groot aantal steden heeft samenwerking gezocht met Platform31 om gezamenlijk een overzicht te maken van de trends en ontwikkelingen in de onzekere tijden waarin de steden verkeren. Onzeker vanwege de langjarige economische crisis waarvan het einde nog niet in zicht is, de trendbreuken zoals een afnemende beroepsbevolking, ontgroening, dubbele vergrijzing en het ontstaan van grotere verschillen in Nederland (regio's met krimp en groei). Maar ook, als gevolg van de crisis, door omvangrijke lastenverzwaringen die burgers en ondernemers treffen en die de economische groei belemmeren, bezuinigingen op diverse beleidsterreinen die nog verder zullen oplopen, omvangrijke decentralisatie van rijksbeleid naar de gemeenten, stagnerende woningbouw en gebiedsontwikkeling, oplopende werkloosheid en sterk terugvallende eigen inkomsten van gemeenten. De lastenverhogingen en ombuigingen lopen van 2011 tot 2017 op tot meer dan 50 miljard euro oftewel cumulatief ruim 7% van het bruto nationaal product. Door de onzekere economische ontwikkelingen volstaat het doortrekken van trends uit het verleden niet langer om voorbereid te zijn op de toekomst.

Met de trendbreuken en kantelingen op een aantal beleidsterreinen zoals een terugtrekkende overheid, aflopende subsidies, minder middelen en meer eigen verantwoordelijkheid voor de burger, een structureel lagere economische groei en een geringe toename van de gemeentelijke inkomsten kunnen keuzes en gevolgen minder makkelijk omgekeerd worden. Ook dit maakt het belangrijk om een goed beeld te hebben van de trends en ontwikkelingen zodat adequaat hierop ingespeeld kan worden.

In de trendstudie worden vier beleidsterreinen onderscheiden: fysiek (hoofdstuk 2), economie en arbeidsmarkt (hoofdstuk 3), sociaal (hoofdstuk 4) en bestuur (hoofdstuk 5). In elk van de hoofdstukken worden de belangrijkste trends, ontwikkelingen en onzekerheden beschreven. Soms zijn deze trends en ontwikkelingen vrij zeker en relatief autonoom (demografie, huishoudontwikkeling, economische groei, bezuinigingen) en soms zijn de trends en ontwikkelingen zeer onzeker en wordt de richting ook beïnvloed door beleidsmaatregelen en politieke keuzes die genomen kunnen worden. In hoofdstuk 6 wordt de samenhang tussen de trends en ontwikkelingen geschetst en wordt rekening gehouden met de samenhang tussen de diverse beleidsterreinen.

7

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





## 2 Trends en ontwikkelingen in het fysieke domein

### Belangrijkste trends en ontwikkelingen

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

### Toelichting

#### *Nauwelijks groei van het aantal inwoners*

Er is sprake van een duidelijke verandering ten opzichte van het verleden. De Nederlandse bevolking is in de voorbije eeuwen altijd gegroeid en in de twintigste eeuw zelfs verdrievoudigd. Met het aantal mensen groeiden de economie, de woningvoorraad, de steden, de voorzieningen, het wegennet, het openbaar vervoer, et cetera. De bevolkingsgroei zet de komende dertig jaar door, maar veel minder hard dan in het verleden. Volgens de jongste prognoses van het CBS/PBL groeit de komende vijftig jaar de bevolking met slechts 0,14 procent gemiddeld per jaar. Rond deze gemiddelde zeer bescheiden bevolkingsgroei in heel Nederland zullen er belangrijke verschillen optreden. In sommige steden en regio's zal de groei duidelijk groter zijn, terwijl in andere regio's, gemeenten, steden en wijken de bevolking afneemt of in de toekomst zal afnemen.

9

#### *Het soort huishoudens verandert sterk*

De langzaam groeiende bevolking wijzigt daarbij de komende dertig jaar aanzienlijk van samenstelling. Het aantal jongeren en mensen in de actieve levensfase neemt af en het aantal ouderen neemt snel toe, en zij worden bovendien ook nog eens ouder. Het aantal huishoudens groeit door de huishoudverdunding sneller dan de bevolkingsgroei. Maar ook de huishoudens veranderen ingrijpend. Er zal een sterke groei zijn van het aantal eenpersoonshuishoudens en het aantal woningen waarin wonen en zorg gecombineerd kan worden (zoals serviceflats, senioren-, kangeroe- en mantelzorgwoningen). Terwijl er een stagnatie of zelfs daling van het aantal paarhuishoudens zal zijn. Tussen de verschillende steden en regio's zijn er belangrijke verschillen in de ontwikkeling en kenmerken van de toekomstige bevolking en huishoudens. Het is verstandig om bij de besluiten die de gemeenten de komende jaren nemen rekening te houden met de grote veranderingen die nodig zijn in de bestaande en nieuwe woningvoorraad en de grote veranderingen in de woningbehoeften.

#### *Meer keuze om ideale woon- en leefomgeving te kiezen*

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

Een onderdeel hiervan zijn de stedelijke voorzieningen (scholen, ziekenhuizen, cultuur, hoogwaardige horeca en winkels, historische binnenstad) en het vestigingsklimaat (bijvoorbeeld goede, goedkope en flexibele termijnen voor bedrijfshuisvesting, ondernemersvriendelijkheid, regelluwte, vriendelijke parkeertarieven en functiemenging).

*Grotere verschillen tussen gemeenten, steden en regio's*

Door de grote verschillen in demografische, ruimtelijke en economische en sociale ontwikkeling in Nederland gaan de gemeenten, steden en regio's steeds meer van elkaar verschillen. Dit versterkt de keuzemogelijkheden van (toekomstige) inwoners en de concurrentie tussen gemeenten. Daarbij kan een regio zich als geheel versterken als de gemeenten in de regio elkaar aanvullen en de verbindingen in het *daily urban system* versterken.

*Verbeteren en transformeren van bestaand vastgoed van belang*

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

10

*Geen vernieuwingsbudgetten voor steden en regio's meer*

Daarbij zijn budgetten ter ondersteuning van markt-, corporatie- en gemeentelijke investeringen zoals stedelijke vernieuwing woningbouw, lokale sleutelprojecten passé of gaan snel verdwijnen. De gemeenten zullen op eigen kracht met duidelijk gekozen prioriteiten, nieuwe instrumenten, aangepaste regels en nieuwe partijen de verbeteringen en transformaties moeten zien te bevorderen.

*Weloverwogen keuzes voor snellere, goedkopere en flexibeler gebiedsontwikkeling*

De huidige beperkte mogelijkheden voor gebiedsontwikkeling, woningbouw, andere vastgoedinvesteringen en gebouwtransformaties nopen tot een meer dynamische, innovatieve en vraaggerichte woning- en utiliteitsbouw. Het gemeentebestuur kan hier zijn bijdrage aan leveren door projecten te stoppen of voorlopig in de ijskast te zetten, verliezen te nemen, grond goedkoper of in erfpacht uit te geven. Het dient de echte strategische prioriteiten vast te stellen en goed te communiceren met alle partijen, strategisch mee te investeren, een globale structuurvisie en globale, flexibele bestemmings- en eindplannen te ontwikkelen, geen ambities meer te stapelen en door het beleid te 'ontslakken'. Daarbij moeten geen overdreven verwachtingen gekoesterd worden van nieuwe verdien- en financieringsmodellen. Met de aanbevelingen van de Actieagenda Bouw beschikken de gemeenten over een *no-regret*-agenda waarmee het mogelijk is om sneller, goedkoper en meer flexibel te handelen en om de ontwikkelkansen die er (nog) zijn te kunnen grijpen. Dit zal ook zijn waarde blijven bewijzen ná de crisis.

*Zonder willekeur een flexibeler en adaptief beleid wenselijk*

Vanwege alle onzekerheden over de ontwikkeling van de bevolking en de huishoudens, de toekomstige wijzigingen van de institutionele arrangementen op de koop- en huurmarkt, de gebrekkige kennis over

de sociaal-culturele trends die de behoeften van de woonconsument beïnvloeden en de toekomstige eisen van de woonconsument, is het wenselijk dat de gemeente in de uitvoering van haar beleid flexibel en adaptief is. Dit zonder te vervallen in willekeur en een rijgsnoer van toevallige initiatieven. Dat stelt hoge eisen aan de vaardigheden, vakkennis, het historisch besef over het stedelijke DNA, de integrale beoordeling en de wijsheid van de ambtenaren werkzaam in het fysieke domein.

*Minder sterke groei van de mobiliteit*

De afgelopen decennia is de mobiliteit, vooral door een vergroting van de verplaatsingsafstanden, sterk gegroeid. Voor de toekomst kan uitgegaan worden van een meer bescheiden groei van de mobiliteit dan in het verleden. Er dreigen zelfs overinvesteringen in de infrastructuur. Naast die bescheiden groei zal naar verwachting een verschuiving van de mobiliteit optreden met veel meer kris-krasbewegingen in het *daily urban system*, een toename van de automobilitieit die na 2020 in meer of mindere mate zal afvlakken en geen groei van het aantal reizigerskilometers in het openbaar vervoer, met uitzondering van de spits en in de Randstad.



## 3 Trends en ontwikkelingen in het economische domein

### Belangrijkste trends en ontwikkelingen

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

### Toelichting

#### *Lage economische groei trendbreuk met het verleden*

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

#### *Binnenlandse en overheidsbestedingen drukken de economische groei*

Als de export zich gunstig ontwikkelt en de bedrijfsinvesteringen zich enigszins herstellen dan wordt voor de komende jaren wel een lage economische groei verwacht. De groei is laag omdat door de lastenverhogingen, de bezuinigingen, de oplopende staatsschuld, de problemen voor MKB-bedrijven om aan krediet te komen, de zeer bescheiden toename van de arbeidsproductiviteit en de vergrijzing, van de binnenlandse consumptie en van de overheidsbestedingen geen belangrijke positieve impuls uitgaat op de economische groei. Het is voor de steden verstandig om voor de komende jaren uit te gaan van een jaarlijkse economische groei van niet meer dan 1-1½%. Deze voorzichtigheid is ook verstandig omdat er nog belangrijke risico's zijn die economische groei kunnen afremmen (zoals dalende huizenprijzen, teruggang consumptie, meer besparingen, toename risicoleningen van banken en een verdergaande crisis in de eurozone).

#### *9% van de beroepsbevolking binnenkort werkloos*

Op dit moment loopt de werkloosheid sterk op. De eerste jaren van de crisis is er een zeer bescheiden ontwikkeling geweest van de werkloosheid door de crisismaatregelen en de *labour hoarding* van bedrijven en organisaties. Voor crisismaatregelen van de overheid is geen geld meer, de bezuinigingen worden in toenemende mate gevoeld en bedrijven kunnen zich niet meer permitteren om overtollig personeel vast houden omdat hun financiële uitgangssituatie is verslechterd of omdat er een einde is gekomen aan hun financiële weerbaarheid. Volgens de recente prognoses moeten wij ons instellen op ruim 700.000 werklozen, ongeveer 9% van de beroepsbevolking. Dit hoge aantal werklozen zal niet snel dalen omdat de afname van de werkloosheid na-ijlt op de bescheiden economische groei.

*Druk op WWB en minder re-integratiekansen*

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

*Tweedelingen arbeidsmarkt: vast en flex, meedoeners en afhakers*

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

*Afname van de beroepsbevolking bedreigt welvaart en economische ontwikkeling*

14

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

*Groeisectoren: zorg, sociale dienstverlening en exportindustrie*

Voor sommige sectoren wordt groei verwacht en voor andere sectoren is een afname van omzet, budgetten en werkgelegenheid waarschijnlijk. Vooral in de zorg wordt een verdergaande groei van omzet en werkgelegenheid verwacht. In de afgelopen tien jaar is het aantal banen in de zorg met 250.000 voltijdbanen toegenomen. Een werkgelegenheidsgroei van meer dan drie procent per jaar. Ondanks de bezuinigingen in de zorg van € 5 miljard door Rutte 2 nemen de komende vier jaar de zorguitgaven nog met € 6 miljard toe. Dit zal gepaard gaan met een toename van meer dan 100.000 voltijdbanen. Groei mag ook verwacht worden in de exporterende industrie en groothandel en - met enige vertraging - in de zakelijke dienstverlening. Verder zijn er relatief gunstige perspectieven voor de bedrijven die inspelen op de trend naar duurzaamheid, wellness en recreatie, die persoonlijk diensten leveren en nieuwe diensten leveren in de zorg, het welzijn, de ondersteuning en begeleiding van mensen met zorg- en welzijnsbehoeften.

*Krimp in de detailhandel, overheid, bouw en financiële sector*

Voor de detailhandel en de overheid zijn er geen gunstige vooruitzichten. Door de overbewinkeling, de dalende koopkracht, het lage consumentenvertrouwen en de toename van de internetverkopen is het niet waarschijnlijk dat de omzet en werkgelegenheid in de detailhandel zal toenemen. Al zijn er in een krimpende economie en sector altijd ondernemers die met nieuwe producten en diensten succesvol zijn. De overheid moet door de lage economische groei en de toenemende overheidsschuld inkrimpen. Ook het pleidooi dat de mensen minder een beroep moeten doen op de overheid en meer zelf zullen moeten zorgen voor bijvoorbeeld zorg, welzijn, hulp, ondersteuning, kinderopvang, woonkosten en oude dag, kan alléén als de overheid minder belastingen en premies gaat heffen. In welke mate decentralisatie in het sociale beleid voor gemeenten deze krimp tenietdoen, hangt af van de uitvoering van het nieuwe gedecentraliseerde beleid.

*Ondernemerschap soms enige mogelijkheid voor economische dynamiek*

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

*Ondernemerschap nodig om kansen te grijpen en transformaties te realiseren*

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

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





## 4 Trends en ontwikkelingen in het sociale domein

### Belangrijkste trends en ontwikkelingen

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

### Toelichting

#### *Transformatie naar de lokale verzorgingsstad*

In de twintigste eeuw is het sociale domein en de verzorgingsstaat opgebouwd als een reeks vangnetten op nationaal niveau. In de komende jaren wordt deze structuur langzaam afgebroken. In plaats hiervan komt meer zelfredzaamheid van burgers en een slanker stelsel onder verantwoordelijkheid van gemeenten. Deze trend is te kenschetsen als een ontwikkeling van verzorgingsstaat naar participatiestad. Deze beweging staat niet of nauwelijks ter discussie over de breedte van het politieke spectrum. De discussie spitst zich thans sterk toe op de bezuinigingen die de gemeenten bij de uitvoering van de nieuwe complexe taken moeten absorberen.

17

#### *Toenemende verwachtingen en eisen in het sociale domein*

Al vele jaren klinkt in Nederland een brede roep om een slanker, goedkoper en efficiënter stelsel van zorg, welzijn en inkomensondersteuning. Daarbij moet het stelsel flexibeler zijn zodat het beter aansluit bij de steeds homogener Nederlandse samenleving en de behoeften van zeer verschillende groepen burgers. Mede in het licht van de komende dubbele vergrijzing en de sterk oplopende kosten in vooral de begeleiding AWBZ en de jeugdzorg vanwege innovaties in diagnose- en behandeltechnieken. De toenemende groep zorgbehoeftigen herkennen zich vaak niet in het traditionele aanbod, omdat zelfstandig wonen met hulp aan huis de dominante wens is.

#### *Lokaal maatwerk en minder rechten*

Om tot een dergelijk stelsel te komen, worden taken in het sociale domein van het Rijk en provincies aan gemeenten overgedragen. Gemeenten zouden beter in staat zijn lokaal maatwerk te leveren. Daarbij wordt het recht op voorzieningen grotendeels afgeschaft en vervangen door het compensatiebeginsel. Dit betekent dat burgers ondersteuning krijgen voor zorg, begeleiding en ondersteuning die ze niet zelf, met inzet van hun netwerk, kunnen regelen. Gemeenten krijgen de taak dit samen met hen te onderzoeken en zo een afgestemd maatwerkpakket te ontwikkelen in plaats van een generiek aanbod. Dit kan de zorg, begeleiding en ondersteuning ook goedkoper maken. Het kabinet draagt de jeugdzorg, de begeleiding AWBZ en een belangrijk deel van verzorging AWBZ over aan de gemeenten. De gemeenten worden door middel van de Participatiewet ook integraal verantwoordelijk voor de WWB'ers, Wajongers en WsW'ers.

Verder moeten de gemeenten zorgen voor de ondersteuning, begeleiding en zorg van de inwoners die geïndiceerd zijn voor een zorgzwaartepakket van 1 t/m 3. Deze groep inwoners komt niet meer in aanmerking voor een plaats in een intramurale instelling.

*Contouren en tijdpad duidelijk, tegelijkertijd veel onzekerheden*

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

*Nieuwe doelgroepen, omvang, samenhang en overlap nog onbekend*

Met de drie decentralisaties krijgen gemeenten aanzienlijke nieuwe taken, doelgroepen en geldstromen naar zich toegeschoven. Duidelijk is dat er creatieve oplossingen moeten komen want een deel van de bestaande budgetten verval, wordt sterk gekort en in alle gevallen wordt alleen nog rekening gehouden met de meerkosten vanwege de demografische ontwikkeling in de toekomst. Dat terwijl in de begeleiding AWBZ en jeugdzorg de afgelopen jaar de kosten met 5 -10% per jaar toenamen; een toename die maar in zeer beperkte mate verklaard kan worden door de demografische ontwikkeling. Een complicerende factor is ook dat onvoldoende bekend is over de omvang van de doelgroepen en de overlap tussen allerlei uitkeringen en regelingen. Van de huidige capaciteit in verzorgings- en verpleegtehuizen zullen naar verwachting 50.000 tot 80.000 plaatsen verdwijnen. Deze mensen blijven thuis wonen en komen bovenop de circa 175.000 mensen die nu al extramurale AWBZ-begeleiding ontvangen. In de jeugdzorg gaat het om ongeveer 400.000 jongeren en/of huishoudens die nu een vorm van hulp krijgen. Tot slot heeft de Participatiewet betrekking op ca. 600.000 mensen die ofwel een bijstandsuitkering ontvangen, in de Wajong zitten of een Wsw-betrekking hebben. In totaal zijn dit 1 tot 1½ miljoen huishoudens. Zij komen naast of overlappen deels de huidige doelgroep van de Wmo van circa 800.000 huishoudens. De omvang van de doelgroepen en de mate van samenhang en overlap tussen de regelingen en uitkeringen zal per gemeente verschillen.

18

*Een onwaarschijnlijk hoog tempo noodzakelijk*

De complexe verbouwing van verzorgingsstaat naar participatiestad moet bovendien in zeer hoog tempo zijn beslag krijgen. Een extra complicatie; dit hoge tempo moet het kabinet opleggen omdat anders de bezuinigingen niet op tijd ingeboekt kunnen worden.

*Decentralisaties en bezuinigingen mogelijk bij beleidsvrijheid en ontschotting*

De decentralisaties en de bezuinigingen zijn hopelijk mogelijk als volop ingezet wordt op de eigen verantwoordelijkheid, eigen kracht en zelfredzaamheid van burgers. In ieder geval is er alleen een kans op vernieuwing en aanzienlijke kostenreductie als de gemeenten voldoende beleidsvrijheid krijgen, middelen ontschot mogen inzetten en geen gedetailleerde uitvoeringsbepalingen opgelegd krijgen. Van alle burgers wordt verwacht dat ze meer actief gaan meedoen in de samenleving en ook meer zelf voor zorg, ondersteuning, opvang en begeleiding gaan betalen. Evelien Tonkens spreekt in dit verband van de 'affectieve' burger die door de overheid verleid wordt tot zorgzaamheid. Uit onderzoek blijkt dat een deel van de bevolking hier open voor staat en deze stap deels al gezet heeft.

Het aantal vrijwilligers en mantelzorgers in Nederland is hoog ten opzichte van andere Europese landen en de burgerinitiatieven schieten de laatste tijd als paddenstoelen uit de grond. In het bijzonder de mondige middenklasse heeft het zelf doen tot hoger doel verheven, hetgeen zich uit in de oprichting van zorgcoöperaties en kleinschalige voorzieningen buiten de traditionele instellingen om.

*Nieuwe ongelijkheden dreigen*

Vooralsnog zorgt de opkomst van burgerkracht voor innovaties en nieuwe kansen, maar dreigt ook een nieuwe ongelijkheid. Initiatieven richten zich sterk op de eigen groep en versterken de onderlinge banden, doch laten zich weinig gelegen aan solidariteit binnen de rest van de samenleving. Burgers zonder groot netwerk en weinig financiële draagkracht dreigen buiten de boot te vallen en, in plaats van meer zelfredzaam, juist afhankelijk te worden van de willekeur van familie, vrienden en burens. Dit wordt omschreven als de autonomieparadox. Een ander knelpunt is de discrepantie tussen de wensen en mogelijkheden van vrijwilligers en mantelzorgers en hetgeen van hen gevraagd wordt. Enerzijds worden veel vrijwilligers afgewezen omdat zij niet bekwaam genoeg zijn, anderzijds zijn weinig mensen bereid om de billen van hun buurman te wassen. Steeds meer intensieve taken van professionals worden op informele zorg afgeschoven terwijl veel burgers vooral behoefte hebben aan flexibiliteit zodat ze de zorg kunnen combineren met werk, gezin en sociaal leven. Het bedrijfsleven is nog niet op dergelijke taken van hun medewerkers ingesteld.

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

Er zijn aanzienlijke maatschappelijke veranderingen en innovaties nodig om de transformatie van het sociale domein te realiseren. De beleidsvrijheid en doorzettingsmacht van gemeenten is daarbij cruciaal. Ze zullen enerzijds moeten loslaten en ruimte moeten geven aan innovaties die de zelfredzaamheid van burgers ondersteunen. Anderzijds zullen zij een zeer scherp beeld moeten hebben van de behoeftige doelgroepen die ze nog wel zwaar moeten ondersteunen. Daarbij zullen door maatwerk verschillen ontstaan. De ene burger (zonder eigen kracht) krijgt wel publieke ondersteuning en de andere burger met dezelfde zorgbehoeften (maar met eigen kracht) moet de ondersteuning zelf regelen. Een ontwikkeling die veel politieke moed en wijsheid vergt.



## 5 Trends en ontwikkelingen in het bestuurlijk domein

### Belangrijkste trends en ontwikkelingen

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

### Toelichting

#### *Overheid bedeeft zich een nieuwe rol toe*

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

21

#### *Meer vertrouwen in burgers mogelijk*

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

#### *Nieuwe sturingsvormen en herdefiniëring rollen nodig*

Het transformatieproces in de domeinen fysieke, sociaal en arbeidsmarkt vraagt om ruimte, experimenten en het mogen mislukken. Daarbij zullen de uitkomsten niet altijd in lijn zijn met de vooraf bepaalde doelstellingen van het bestuur en de gedroomde toekomst. Tegelijkertijd dient het transformatieproces met voldoende tempo plaats te vinden, blijven *checks and balances* belangrijk en doelmatigheid een belangrijke randvoorwaarde. De overheid moet drie rollen goed weten te spelen: haar klassieke rol (kaders stellen, spelregels vaststellen), *new public management* (decentralisatie, deregulering, privatisering) en *new public governance* (netwerksturing, burgers als gelijkwaardige partners).

*Versterken klassieke rol overheid*

Waar de overheid zich de afgelopen decennia vooral binnen het domein van de verzorgingsstaat profileerde en taken van de samenleving naar zich toetrok, zal ze dat in de toekomst meer moeten doen binnen het domein van de rechtstaat. Ze zal zich niet langer opstellen als een speler op het veld van de publieke voorzieningen, maar meer als bewaker en ordenaar van het speelveld.

*Zelforganisatie zorgt voor uitsluiting, ongelijkheid en beperkte solidariteit*

Daarbij moet goed bedacht worden dat zelforganisatie gepaard gaat met uitsluiting, ongelijkheid en inperking van de solidariteit. De burger kan wel dingen overnemen, maar zal dat op een andere manier doen dan de wijze waarop de overheid dat tot nu toe heeft gedaan. Die ruimte moet er zijn. De burger is niet gebonden aan bestuursrecht, gelijkheid en rechtvaardigheid. Het borgen van de publieke belangen blijft een overheidstaak.

*Publieke problemen alleen oplosbaar door de overheid*

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

*Spelregels en randvoorwaarden*

De spelregels en randvoorwaarden die de overheid moet vastleggen en bewaken liggen derhalve op het vlak van:

- tegengaan van ongeoorloofde uitsluiting;
- voorkomen van eigenrichting, willekeur en het nastreven van enkel en alleen private belangen;
- bewaken van een *equal playing field*, mogelijk maken van nieuwe toetreders, zorgen voor *check and balances*;
- doelmatigheid en effectiviteit;
- beslechten van geschillen;
- behoud van kwaliteit van voorzieningen;
- afzwakken van externe effecten.

*Inhoud geven aan new public governance*

Om goed inhoud te geven aan de netwerksturing en om burgers een gelijkwaardige rol te geven, moet gewaakt worden voor een aantal valkuilen.

*Geen regierol voor de overheid meer*

Ten eerste bestaat er bij de overheid de neiging om een 'regierol' te ambiëren in allerlei beleidsprocessen, bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken of vanuit haar publieke verantwoordelijkheid. Deze 'regiefunctie' spreekt echter niet meer vanzelf. Een beroep op de eigen verantwoordelijkheid van burger en de verplichting om meer gebruik te maken van de eigen kracht betekent onlosmakelijk dat de burger meer zelf gaat betalen, dat zijn zeggenschap toeneemt, dat hij zijn eigen voorkeuren kan nastreven en dat de burger *zélf* de regie gaat voeren. De burger zal in toenemende mate van de overheid een dienstbare, dienstverlenende en faciliterende rol verwachten en de overheid kan alleen 'de regie' voeren als de burger de overheid hiertoe uitnodigt.

*Verzorgingsstaat kleiner, controlestaat groter?*

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

*Bekwame burger claimt en krijgt burgerparticipatie plus zelfbeheer*

Ten derde betekent een grote rol van de burger ruimte geven aan zelfbeheer. Burgerparticipatie als een nieuwe manier om publieke doelen te realiseren zonder de zeggenschap echt over te dragen zal niet werken. De overheid moet ruimte bieden, leren loslaten en institutionele belemmeringen wegnemen. Terwijl de bekwame burger de ruimte moet claimen en de professionaliteit moet kunnen inroepen die daarvoor nodig is.

*Geef ruimte aan leren, ontdekken, experimenteren én mislukken*

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

23

*Aanpak voor meest kwetsbare inwoners blijvende publieke taak*

Voor sommige burgers zijn 'eigen kracht', 'eigen voorkeuren', 'eigen betalingen' en 'eigen regie' mogelijk. Echter in het beleidsdenken in de gemeenten wordt dit ideaalbeeld vaak ook geprojecteerd op mensen waarvan je zeker weet dat zij die eigen kracht juist niet hebben. Met zelforganisatie, eigen kracht en eigen regie kun je de sociale problemen niet oplossen van de mensen wier capaciteit tot zelforganisatie juist zwak is. De verantwoordelijkheid voor deze doelgroep kan de overheid niet loslaten. Alle aandacht dient juist uit te gaan naar de multiprobleemgezinnen, de daklozen en de verloederden die zichzelf niet kunnen helpen. Voor de mensen die in complexe problemen raken, dient een sluitende aanpak en robuuste organisatie ontwikkeld te worden. Als hier geen goed en duurzaam beleid voor wordt ontwikkeld en uitgevoerd dan wordt deze groep in hun onkunde en onmogelijkheid bevestigd, worden de problemen verdiept, de tegenstellingen verscherpt en worden de maatschappelijke kosten alleen maar hoger.





## 6 Verbindende trends en ontwikkelingen

Burgers onderschrijven de tendens naar meer eigen verantwoordelijkheid, meer keuzevrijheid en inspraak, meer betrokkenheid, minder overheidsbemoediging, bureaucratie en kosten. Er is daarbij volgens Paul Schnabel een valkuil waar de overheid zich bewust van moet zijn, anders ontstaat alleen maar teleurstelling, cynisme en afhaken. Met 'meer eigen verantwoordelijkheid' legt de overheid de burger vaak de plicht op te handelen zoals de overheid vindt dat dit het beste zou zijn. Hiermee maakt de overheid de burger impliciet tot de uitvoerder van overheidsbeleid. In de meestal niet reële verwachting dat de burger het beleid zo zeer verinnerlijkt dat de goede uitvoering vanzelf tot stand komt. Bovendien zullen niet alle burgers aan de verwachtingen kunnen voldoen. Vooral de zwakkeren dreigen van deze maatschappelijke ontwikkeling de dupe te worden. De zwakkeren hebben de overheid enerzijds nodig omdat zij afhankelijk zijn van verschillende overheidsvoorzieningen die door de bezuinigingen op de tocht komen te staan. Maar anderzijds gaat het ook om de complexiteit van de contacten met de vele overheidsdiensten en de eisen die dat stelt aan de administratieve en bureaucratische vermogens van burgers. Juist daarin zijn burgers niet gelijk. Mensen die door opleiding en intelligentie een zwakke maatschappelijke positie hebben zouden bovengemiddeld begaafd moeten zijn om 'zelfredzaam' met de overheid om te gaan.

Historisch is de maatschappelijke dienstverlening geen onweersproken overheidstaak. Bijna elke vorm van maatschappelijke dienstverlening is geworteld in particulier initiatief en ontstaan buiten de overheid om. En ook vandaag de dag ondernemen burgers veel activiteiten zonder vorm van overheidsfinanciering of –organisatie (zoals kinderopvang, zorg voor elkaar, burenhulp, vriendendiensten, geld uitlenen aan vrienden en familie). Pas in de periode van de verzorgingsstaat is er sprake van een omvattende verstatelijking van het publieke domein. Wij moeten volgens de RMO dan ook niet spreken van de overdracht van overheidstaken aan de samenleving. Neen, de organisatie van de publieke goederen is in eerste instantie in handen van de samenleving en de overheid definieert alleen een aantal randvoorwaarden en spelregels. Dit is geen woordenspel maar een principiële uitgangspunt die ook een houding van de overheid impliceert. Als wij de vermaatschappelijking en burgermacht serieus nemen, dan is er geen eenheidsworst in voorzieningen, dan ontstaan er grote verschillen en is er niet langer sprake van de klassieke democratische legitimatie. Het is waarschijnlijk dat mensen in de samenleving zaken anders gaan organiseren dan de overheid voor ogen had, dat zij zaken nalaten waarvan de overheid juist een 'overdracht' voor ogen had, en dat hun aanpak botst met het heersende beleidsdenken (bijvoorbeeld door mensen uit te sluiten).

Ook een andere-houdingaspect is van belang om de transformatie te realiseren. De burger wordt vaak gezien als een kwaadwillende, als een aspirant-profiteur, die alleen met drang en dwang in het gareel blijft. Intussen houdt de overheid zich onbereikbaar achter callcenters, digitale portals en 14.000-nummers. Het ontbreekt grote delen van de overheid aan empathie voor de mens achter het BSN-nummer, aan de bereidheid om maatwerk te leveren, aan vermogen om gewoon Nederlands te gebruiken, aan de wil om even op te bellen. Maar ook aan 'beschikkingruimte' om de burger tegemoet te mogen komen. Vooral de kloof met de lager opgeleide, minder redzame burger groeit. De overheid die ver gaat met sancties en boetes, kan in crisistijd boetes verlagen, termijnen verruimen en stapeling voorkomen. Ook kan een grote regelschoonmaak georganiseerd worden.

Volgens de Nationale Ombudsman lijkt “het circus van toeslagen, teruggaven, kwijtscheldingen, kortingen en aanvullingen dat een bijstandsgerechtigde bijvoorbeeld treft, rechtsreeks uit de Hel van de Goede Bedoelingen te zijn gekomen”.

Als de bovenstaande samenhang en relaties zijn verinnerlijkt, blijft een belangrijke rol voor de overheid om een strategisch doel te formuleren. Zonder heldere strategische doelen, inspirerende streefbeelden en duidelijke randvoorwaarden en spelregels (publieke belangen zijn niet per se hetzelfde als private belangen, heeft de politiek het ultiemaat of het primaat?) dreigt een snelle vermindering van de kwaliteit van de leefomgeving. Daarbij dient de overheid een concreet handelingsperspectief aan burgers, ondernemers en stakeholders aan te bieden. Vanuit dit strategische doel, de inspirerende streefbeelden en de duidelijke randvoorwaarden kan de overheid ruimte geven aan de creativiteit, de kennis, het leervermogen en de reactiesnelheid van de samenleving. Vanuit het besef dat de overheid de oplossing niet heeft, dat de samenleving te complex is, de sturingsmacht te beperkt, de opgave te groot en dat er voor allerlei *wicked* maatschappelijke vraagstukken geen recept, marsroute, *good practice*- of *evidence based*-instrumenten zijn. Wel kan men veelbelovende (combinaties van) initiatieven met kennis, kunde, regels en institutionele randvoorwaarden faciliteren.

26

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

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

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

De mogelijkheden om succesvol ondernemer te zijn, de economische ontwikkeling en de leefbaarheid worden reeds beïnvloed door de veiligheid en door de mate waarin de gemeente 'schoon, heel en veilig' op orde heeft. Bij de huidige schaarse financiële middelen moet niet al te lichtzinnig de inzet op schoon, heel en veilig gereduceerd worden. Wel kunnen er aanpakken gestimuleerd om met minder middelen toch een hoog niveau van schoon, heel en veilig te realiseren.

Het is ook van belang om aan de strategische uitdagingen van de stad - verbeteren van de kwaliteit van bestaande woningvoorraad, woonmilieus en leefomgevingen, het bevorderen van ondernemerschap, een betere werking van de arbeidsmarkt en het verkleinen van de mismatch tussen de vraag en het aanbod van arbeid, verduurzaming - voldoende aandacht en prioriteit te geven. En niet de komende jaren bijna alle aandacht te doen uitgaan naar de enorme transformatie in het sociale domein waarvoor de steden staan.

Uitgave Platform31

Auteurs : Koos van Dijken, Ruud Dorenbos en Tineke Lupi

Redactie : Willy van Riet

Drukwerk : Digital4.nl

Opmaak : FMZ Tekstverwerking, Vlaardingen

Hoewel grote zorgvuldigheid is betracht bij het samenstellen van dit rapport, aanvaarden Platform31 en de betrokkenen geen enkele aansprakelijkheid uit welke hoofde dan ook voor het gebruik van de in deze publicatie vermelde gegevens.

Alles uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar worden gemaakt mits de bron wordt vermeld.

Den Haag, augustus 2013