



Trendnotitie ministerie van Veiligheid en Justitie & steden

Koos van Dijken

Hilda Kooistra

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	5
1 Inleiding	10
2 Demografische trends	11
3 Economische trends	16
4 Sociaal-culturele trends	22
5 Technologische trends	31
6 Ruimtelijke trends	39
7 Bestuurlijke trends	47

Managementsamenvatting

Het ministerie van VenJ bereidt een strategische toekomstagenda voor en wil in dat kader met de (grote) steden komen tot een gezamenlijke strategische agenda van gedeelde vraagstukken en uitdagingen. Tijdens een stedenconferentie op 15 juni 2016 worden de eerste stappen gezet om te komen tot een dergelijke gezamenlijke strategische agenda. Ter voorbereiding van de stedenconferentie is deze trendnotitie opgesteld met een brede inventarisatie van trends en ontwikkelingen die van belang zijn of kunnen zijn voor de gezamenlijke strategische agenda van het ministerie én de grote steden. Op basis van de trendnotitie en de stedenconferentie zullen de eerste stappen worden gezet naar de gezamenlijke strategische agenda.

Demografische trends

Er is sprake van een sterke trek naar de steden door jongeren en (buitenlandse) migranten en meer dan in het verleden kiezen jonge gezinnen er voor om in de stad te blijven wonen. De groei van de stedelijke bevolking wordt economisch verklaard door de groei van de diensten- en kenniseconomie. In een dergelijke economie zijn interactie, een veelheid van toevallige ontmoetingen, de massa en dichtheid van consumenten en bedrijven, de aanwezigheid van hoog opgeleid personeel, onderwijsinstellingen, kennis, creativiteit en voorzieningen van belang. Dit maakt de grote steden en stedelijke regio's motoren van economische groei en dit verklaart mede de trek naar de stad. Op basis van het verleden is niet uitgesloten dat vanwege de dominante achtergrondkenmerken van de instroom van buitenlandse migranten in de steden (jong, man, alleenstaand, uitkering) de criminaliteit hoger is dan van autochtone groepen. Als voor deze achtergrondkenmerken wordt gecorrigeerd dan is er géén verschil tussen de criminaliteit van autochtonen en allochtonen. Een specifiek probleem kan zijn dat door sommige migrantengroepen de Westerse waarden, normen en rechtstatelijke principes niet omarmd worden, dat er een voedingsbodemp blijft voor radicalisering en dat een grote groep asielmigranten langdurig aangewezen zal zijn op maatschappelijke ondersteuning en bijstand.

Door de verdergaande huishoudverdunding is de groei van het aantal huishoudens groter dan de groei van het aantal inwoners. Deze groei vindt vooral plaats in het aantal eenpersoonshuishoudens. Binnen de groep alleenstaanden komt de toename bijna volledig voor rekening van ouderen. Ook in de grote steden moet rekening gehouden worden met de dubbele vergrijzing. De groep ouderen neemt sterk toe de komende jaren en de ouderen worden gemiddeld bovendien ouder. Dit heeft waarschijnlijk een daling van sommige vormen van criminaliteit tot gevolg, terwijl de problematiek van onder andere dementerenden, verwarde personen, vereenzaamden personen en zorgmijders kan toenemen.

De (grote) steden zijn gesegregeerd. Bepaalde locaties trekken mensen met bepaalde kenmerken aan en daardoor ontstaan in toenemende mate verschillen tussen de wijken in de grote stad. Zo trekken bijvoorbeeld Oost-Europese arbeidsmigranten en andere migranten naar de zwakkere wijken in de grote steden. De segregatie wordt vooral een probleem als sommige wijken een stapeling van problemen kennen die de leefbaarheid, sociale cohesie en veiligheid negatief beïnvloeden.

Economische trends

De structuur van de economie wijzigt op allerlei wijzen. In de stedelijke economie raken de functies op het gebied van bijvoorbeeld horeca, detailhandel en dienstverlening steeds meer vermengd. De mogelijkheden voor 'blurring' en functiemenging wordt mede beïnvloed door belemmerende of stimulerende regelgeving. Verder wijzigt de structuur van de economie omdat sectoren groeien (persoonlijke dienstverlening, cultuur, recreatie, toerisme, horeca, ambacht, kleinschalige industrie, nieuwe vorm van zorg) en andere sectoren in betekenis afnemen (overheid, financiële dienstverlening, detailhandel). Er is een verschuiving van werkgelegenheid bij het grootbedrijf naar werkgelegenheid in het kleinbedrijf en bij ZZP'ers. Wat daarmee ook verandert, is de woon- en werkplek van de ondernemers. In toenemende mate is het woonhuis ook de werkplek. In toenemende mate bieden woonwijken en buurten een breed pallet van economische activiteiten: 45% van de stedelijke bedrijvigheid speelt reeds zich af in woonwijken. 'Schoon, heel, veilig en rechtszekerheid' is daarbij een basisvoorwaarde waaraan voldaan moet zijn anders kan de (lokale) economie en (wit) ondernemerschap zich niet ontwikkelen. Een neveneffect van de bedrijvigheid in wijken en buurten is de toename van thuis geproduceerde witte, grijze, zwarte en criminele goederen en diensten (zakelijke dienstverlening, webwinkels, 'deep/dark web', kappers, massagesalons, prostitutie, 3D-geprinte kunststofpistools, wietproductie, et cetera).

6

Na het verlies van banen voor laagopgeleiden door automatisering, lijkt het er op dat in toenemende mate taken van middelbaar opgeleiden verdwijnen. Digitalisering heeft de afgelopen vijftien jaar vooral de banen voor middelbaar opgeleiden – en dan vooral aan de onderkant daarvan – onder druk gezet. De economie wordt in toenemende mate gekenmerkt door een zandlopermodel. Niet-routiniseerbare aan de onderkant (schoonmaaksters, obers, kappers e.d.) en aan de bovenkant van de arbeidsmarkt (psychologen, artsen, fysiotherapeuten e.d.) worden het minst aangetast door de technologische ontwikkelingen. Er is sprake van baanpolarisatie met een geleidelijk krimpend middensegment op de arbeidsmarkt.

De ontwikkeling van internet zorgt voor de opleving van de ruil- en deeleconomie. Dit is een fundamentele, en deels, disruptieve ontwikkeling waarbij 'gebruik' belangrijker is dan 'bezit'. Over het algemeen zijn er positieve economische en ecologische effecten. Er kan echter ook sprake zijn van oneerlijke concurrentie, 'Platform-Kapitalismus', overlast, stijgende huizenprijzen, toenemende sociale ongelijkheid, en sociale en technologische discriminatie. Deeleconomie heeft invloed om de economische contractrelaties tussen de partijen en noodzaakt tot nieuwe regels voor concurrentie, overlast, productveiligheid en klantbescherming.

De daling van de criminaliteit geldt niet voor elke dader, slachtoffer, plek of branche. En fraude en milieucriminaliteit zit niet in de politiestatistieken van dalende criminaliteit. Er zijn 'hot offenders', 'hot victims', 'hot sectors' en 'hot places'. Er zijn buurten, locaties, bedrijventerreinen en criminele brandwaarden in de steden waar criminaliteit zich bovengemiddeld voordoet. Verder doet bedrog en fraude zich voortdurend in allerlei oude en nieuwe vormen voor (sociale zekerheid, zorg, financiële sector). Verder is een trend dat er een toename is van de micromisdad. Minder stelen van meer mensen zodat op veel meer plekken een klein beetje schade wordt aangericht en je als dader onder de radar blijft. Dit heeft een negatieve invloed op de veiligheidsgevoelens van de bewoners en bezoekers van de steden.

Sociaal-culturele trends

De grootstedelingen zijn op allerlei manieren gesegmenteerd en gefragmenteerd (naar leeftijd, naar inkomenssituatie, naar gezinssituatie, naar mate van hulpbehoevendheid, naar werkzekerheid, naar herkomst en naar etniciteit). Daarbij wordt de segregatie naar opleidingsniveau en naar mentaliteit

dieper. Hoog- en laagopgeleiden wonen in gescheiden werelden (soort zoekt soort), leven langs elkaar heen en hebben verschillende beelden van de wereld waarin zij leven. In de verbanden waar mensen elkaar tegenkomen (wonen, werken, onderwijs) is in toenemende mate uitsortering waar te nemen. Een segmentatie en fragmentatie die zich bovendien dreigt te versterken omdat hoogopgeleide, goed verdienende ouders de vaardigheden en financiële mogelijkheden hebben om elke hobbel in de opvoeding en opleiding van hun kinderen te effenen. Mogelijkheden en vaardigheden die laagopgeleide en minder-verdienende ouders niet, of veel minder, hebben. Daarmee scheurt de grote middengroep in de samenleving langs de lijn tussen hoger en lager opgeleiden. Deskundigen stellen zich allerlei vragen wat dat gaat betekenen voor het draagvlak van publieke voorzieningen, de verzorgingsstad, de sociale cohesie en de stabiliteit in de samenleving.

Met zelforganisatie, eigen kracht en eigen regie kun je de sociale problemen niet oplossen van de grote groep mensen wier capaciteit tot zelforganisatie juist zwak is. Deze groep dreigt in hun onkunde en onmogelijkheden bevestigd te worden. Het is verre van zeker of wij deze mensen in voldoende mate kunnen bereiken en van adequate zorg en ondersteuning kunnen voorzien.

De segmentatie en fragmentatie strekt zich uit tot verschillende waarden en normen, verschillen in institutioneel vertrouwen en deels in eigen feiten en waarheden. Voor veel Nederlanders met een islamitische achtergrond staan de waarden van de Nederlandse samenleving ver af van de eigen waarden en botsen soms met hun religieuze opvattingen. De ontwikkeling dat elke gesegmenteerde groep eigen waarden, normen, waarheden en feiten heeft en dat een rechtstatelijke cultuur niet gedeeld wordt, zet de bijl aan de wortels van de rechtstaat. De diverse sociale tweedelingen en segregaties in de grote steden dreigen toe te nemen. Het banenverlies, de langdurig werklozen, de bijstandsgerechtigden, de instroom van niet-Westerse migranten, de influx van MOE-landers, de discriminatie op de stedelijke arbeidsmarkt bestendigen de tweedelingen en de sociale kloven. De neiging van mensen om zich te vestigen in buurten waar zij zich thuis voelen, leidt tot meer gelijkgestemde buurten. Deze zelfselectie zal gepaard gaan met toenemende segregatie.

7

Technologische trends

Over de hele wereld wordt hard gewerkt aan de technologische transitie op het gebied van ICT, robotica, zelfrijdende auto's, kunstmatige intelligentie, 'big data', 'cloud computing', 'Internet of Things', duurzame energie, 'life sciences', milieutechnologie, nanotechnologie, biotechnologie, 'bio-based' economie, circulaire economie en 'agrobusiness'. Sommigen spreken over een technologietransitie naar het tweede machinetijdperk dat drie fundamentele kenmerken heeft. Alles gaat sneller, alles kan gedigitaliseerd worden en er ontstaan nieuwe onverwachte en onvoorspelbare combinaties.

De toenemende technische complexiteit gaat gepaard met een toenemende sociale complexiteit van onze samenleving. Er zijn steeds grotere verschillen in de manier waarop mensen omgaan met beleidsmaatregelen of beschikbare technologieën. In het algemeen geldt, dat allerlei voorheen gescheiden ontwikkelingen elkaar beïnvloeden, zowel elkaar versterkend of tegenwerkend, en dat causaliteit daardoor steeds minder lineair is. Dat maakt processen moeilijker voorspelbaar. Het is lastig om vele stappen vooruit te kijken naar de mogelijke effecten van technologische ontwikkelingen.

Informatietechnologie, cognitieve wetenschappen, zelflerende algoritmen, kunstmatige intelligentie, 'big data', 'Internet of Things', robotica (thuisrobots, zorgrobots, politierobots), 'softbots' en sensornetwerken kunnen zorgen voor grote efficiencyverbeteringen in de grote steden en betere stedelijke dienstverlening. De fysieke en de virtuele omgeving zullen steeds meer versmelten. Belangrijke vraagstukken voor het departement en de steden zijn het beschermen van de persoonlijke levenssfeer van burgers, privacy-incidenten, de monopolistische informatiemacht van bedrijven als Facebook en Google, en de nagenoeg totale controle die de overheid kan krijgen over de bevolking. De overheid zal

burgers in belangrijke mate bij de ontwikkelingen en afwegingen moeten betrekken en dient er voor te zorgen dat de technologische ontwikkelingen geen verdergaande tweedelingen veroorzaken,

Het belang van cybercriminaliteit neemt toe door de technologische ontwikkelingen op het gebied van ICT en internet. De vormen veranderen snel, veranderen voortdurend en zijn sterk internationaal. Dit vraagt om andere opsporende en handhavende capaciteiten. Traditionele opsporingsdiensten worden meer en meer vervangen door informatieanalisten.

Ruimtelijke trends

De verschillen in Nederland tussen regio's, steden en binnen steden nemen toe. Ook is er sprake van wijzigende geografische patronen. Het 'daily urban system' dijt uit, er is een trek naar de stad, de suburbanisatie neemt in belang af, en jongeren, alleenstaanden, hoopopgeleiden en kenniswerkers verplaatsen zich in belangrijker mate van stadshart naar stadshart van de grote steden. Bij de woonwerk beslissingen kiezen mensen en huishoudens in toenemende mate hun woonplaats op basis van de kwaliteit van de woon- en leefomgeving. Van daaruit wordt gekeken welke banen bereikbaar zijn. Een belangrijk onderdeel van de 'quality of living' zijn schone, hele en veilige leefomgevingen. Steden die hier niet aan kunnen voldoen, zullen minder aantrekkelijk zijn als woon- en werkgemeente.

Het aantal auto's en het aantal afgelegde kilometers blijft toenemen; al vlakt de groei wel af in vergelijking met de vorige decennia. De bovengemiddelde groei van de mobiliteit (auto en trein) zal zich vooral voordoen in de Randstad en in 'de vingers' van de Randstad die zich uitstrekken tot Alkmaar, Almere, Amersfoort, Zwolle, Arnhem/Nijmegen en de Brabantse steden. Buiten de Randstad en 'de vingers' zal de toename van de mobiliteit geringer zijn. De rol van de auto blijft groot. Het "spitsuurgezin" kan werken, sporten, recreëren, hobby's en vrienden alleen combineren met de auto. Hierdoor neemt tevens het kris-kras verkeer in tijd en ruimte toe.

8

De internationalisering van werk, studie en recreatie heeft als gevolg dat steeds meer mensen tijdelijk elders werken, studeren of verblijven in Nederland en/of in het buitenland. In toenemende mate zijn er eerste en tweede huizen, is men tijdelijk of een deel van het jaar in het buitenland gevestigd en zijn er in de grote steden expats die tijdelijk of voor meerdere jaren in Nederland wonen en werken. Voor Nederlanders verhoudt de meerhuizigheid zich slecht met de organisatie van burgerschap, met alle daarbij horende rechten en plichten, op basis van het zogenaamde 'hoofdverblijf'.

De criminaliteit concentreert zich ruimtelijk ('hot spots') en het sluiten van criminogene locaties in de steden heeft een gunstig effect op de veiligheid en vermindert de criminaliteit. Tegelijkertijd werkt de georganiseerde criminaliteit nauw samen met terroristische groeperingen en is juist niet aan grenzen of een territorium gebonden. Bij verschillende vormen van criminaliteit is sprake van grenzeloze (criminele) mogelijkheden.

Bestuurlijke trends

De overheid is op tal van complexe maatschappelijke terreinen slechts één van de spelers. De overheidsrol wordt het faciliteren van ontwikkelingen, het geven van ruimte, en het vaststellen van spelregels zodat de kracht van de 'civil society' gemobiliseerd kan worden. Op het gebied van veiligheid blijft de overheid met zijn geweldmonopolie natuurlijk wel een zeer belangrijke actor. Maar ook op dit terrein kunnen burgers een steeds belangrijker rol vervullen. Het betrekken van bewoners en buurten bij de veiligheidsproblemen die aangepakt moeten worden, het versterken van sociale bindingen in de wijk (portiekgesprekken) en het inschakelen van kernbewoners en rolmodellen kan een positieve invloed hebben op de onveiligheidsgevoelens.

Volgens sommige auteurs treedt de overheid daarbij in het toezicht helemaal niet terug. De "controlestaat" dijt uit met controleurs, inspecteurs en toezichthouders. De digitale technologie stelt de

overheid bovendien in staat een vrijwel totale controle te verwerven over de bevolking. Naast de tirannie die daar van uitgaat, lijken wij daarmee ook de kenmerken van de 'high-trust' samenleving te verlaten. De sturing- en controle-eigenschap van de overheid staat haaks op het beleidsstreven om de burgers meer eigen verantwoordelijk en zelfregie te geven, en dreigt de gewenste beleidsontwikkeling zelfs te frustreren.

De zelforganisatie van burgers gaat gepaard met uitsluiting, ongelijkheid en inperking van de solidariteit. De burger kan wel dingen overnemen, maar zal dat op een andere manier doen dan de wijze waarop de overheid dat tot nu toe heeft gedaan. De burger is niet gebonden aan bestuursrecht, gelijkheid en rechtvaardigheid. Echter als er negatieve consequenties zijn voor anderen dan is er sprake van een publiek probleem. Hierbij heeft de overheid een belangrijke rol. 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. De spelregels en randvoorwaarden die de overheid moet vastleggen en bewaken liggen op het vlak van tegengaan van ongeoorloofde uitsluiting, voorkomen van eigenrichting, willekeur en het nastreven van enkel en alleen private belangen, het 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 en het afzwakken van externe effecten.

Diverse grootstedelijke vraagstukken zijn een ongestructureerd of een 'wicked' probleem. Er is geen consensus over de relevante kennis (wat is er aan de hand?) en geen consensus over de waarden die in het geding zijn (hoe hoort het te zijn?). Het probleem is pas echt duidelijk nadat de juiste oplossing is gevonden en de juiste oplossing is ook pas achteraf duidelijk. In deze situaties zijn alleen reflexieve leerprocessen mogelijk (2^e orde leren). Bij dergelijke vraagstukken zijn regelgeving en codificatie niet mogelijk en gewenst. Als dat wel geprobeerd wordt, is het gevaar dat de problemen te eenvoudig worden voorgesteld, dat belangrijke zaken over het hoofd worden gezien en dat een niet-effectieve aanpak wordt gekozen.

9

In een regio hangen de beleidsterreinen economie, bereikbaarheid, wonen, winkelen, recreëren, arbeidsmarkt, onderwijs, re-integratie, zorg en welzijn sterk samen. In een stedelijke regio en een 'daily urban system' – een gebied veel groter dan de stad – hangen economische relaties, de diensten- en sociale infrastructuur en de ruimtelijke verbindingen samen. De Nederlandse bestuurlijke structuur sluit hier nog in onvoldoende mate bij aan. Het valt niet uit te sluiten dat de ontwikkeling gaat naar méér variatie, méér flexibiliteit en minder vrijblijvendheid in de bestuurlijke arrangementen. Voor de beleidsterreinen van het ministerie van VenJ is het wenselijk om bij deze noodzaak en behoefte aan méér variatie, differentiatie en flexibiliteit aan te sluiten.

1 Inleiding

Aanleiding

Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft behoefte aan strategische input ten behoeve van de beleids- en kennisagenda's voor de komende jaren. Het ministerie heeft tot voor kort weinig aandacht besteed aan de strategische en lange termijn vraagstukken waarmee het geconfronteerd zal worden. Te vaak gaat alle aandacht uit naar goede uitvoering, de actualiteit en de regelmatige incidenten. Om tot een strategische beleidsagenda te komen, heeft het ministerie de buitenwereld nodig. De thema's van het ministerie (toegang tot de rechtstaat, kwaliteit van wet- en regelgeving, samenwerking in de justitiële keten, overlast, ondermijning, criminaliteit, veiligheid etc.) kunnen niet alleen door de justitiële en veiligheidsketen opgelost worden (de problematiek van verwarde personen, cybercriminaliteit, vluchtelingenproblematiek, zelfsturende auto's, et cetera). Er is gezamenlijke strategische agendasetting nodig binnen het departement, met andere departementen, met andere overheden en met maatschappelijke partijen. Onder leiding van professor Stavros Zouridis wordt een strategische agenda voor het ministerie ontwikkeld in sterke wisselwerking en in co-creatie met allerlei externe partners van het ministerie. Eén van de externe partners zijn de grote steden. Samen met de (grote) steden wil het ministerie een gezamenlijke strategische agenda ontwikkelen. Deze strategische agenda zal in onderling overleg en wisselwerking regelmatig worden aangepast en bijgesteld. Als eerste stap op weg naar de gezamenlijke strategische agenda wordt een stedenconferentie georganiseerd. Ter voorbereiding van de stedenconferentie is deze trendnotitie opgesteld.

10

Doelstelling

Tijdens de stedenconferentie is het bedoeling om op open wijze vast te stellen wat de toekomstgerichte thema's van het ministerie én van de steden zijn op het terrein van kwaliteit van wet- en regelgeving, rechtstaat, toegang tot justitie, overlast, belemmering, criminaliteit, ondersteuningsstructuur et cetera. Het is de bedoeling om verder te kijken dat de problemen van alle dag op deze terreinen en het hier en nu. De horizon om verder te kijken is de komende tien tot vijftien jaar. Ter voorbereiding van de stedenconferentie is onderhavige trendnotitie opgesteld met een brede inventarisatie van trends en ontwikkelingen die van belang zijn of kunnen zijn voor de gezamenlijke strategische agenda van het ministerie én de grote steden.

Leeswijzer

In de hoofdstukken 2 tot en met 7 worden de belangrijke trends in en voor de (grote) steden beschreven. In hoofdstuk 2 de demografische trends, in hoofdstuk 3 de economische trends, in hoofdstuk 4 de sociaal-culturele trends, in hoofdstuk 5 de technologische trends, in hoofdstuk 6 de ruimtelijke trends en in hoofdstuk 7 de bestuurlijke trends.

2 Demografische trends

Sterke toename van het aantal inwoners

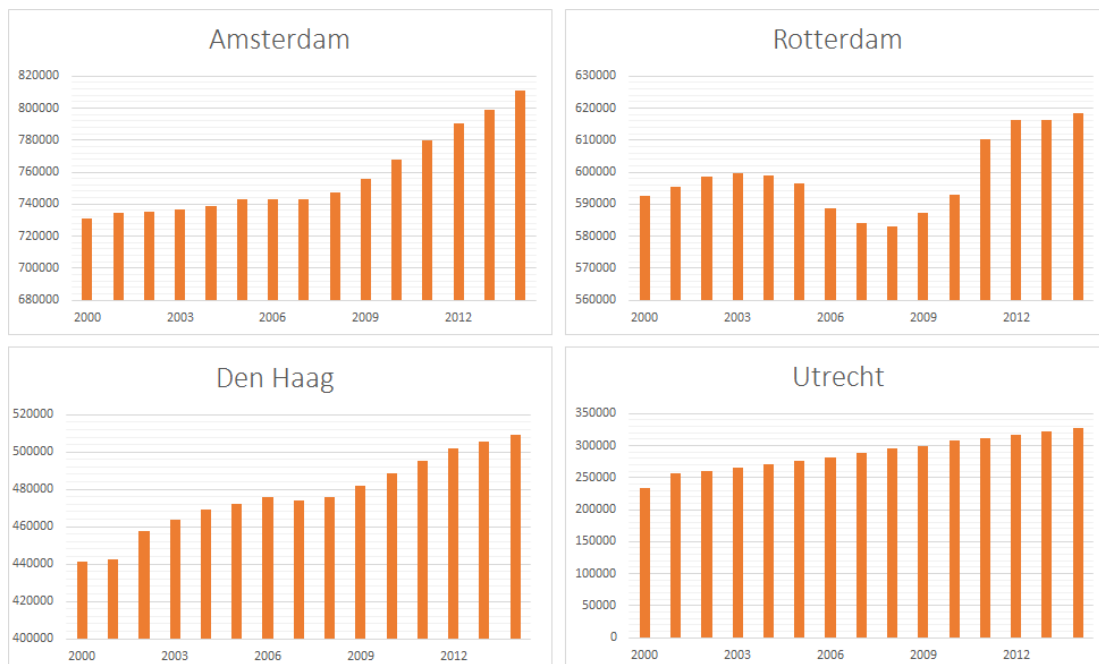
De Nederlandse bevolking groeit naar verwachting, in een lager tempo dan in het verleden, door tot 18 miljoen inwoners in het jaar 2035. Veel van deze nieuwe inwoners komen in onze steden terecht.

Ondanks de groei van de bevolking is het niet uitgesloten dat in de nabije toekomst de beroepsbevolking in de steden gaat afnemen. Dit heeft belangrijke consequenties voor de sociaaleconomische ontwikkeling van de steden, maar kan ook negatieve gevolgen voor het aantrekken van nieuwe medewerkers in de publieke sector.

Sinds het begin van het nieuwe millennium neemt de bevolking van de grote steden sterk toe. In de steden daalt door de suburbanisatie de bevolking sterk in de jaren zeventig en tachtig, aan de daling komt een einde door de stadvernieuwing in de jaren negentig en vanaf ongeveer 2000 groeit de stedelijke bevolking weer door de Vinex-operatie en de stedelijke verdichting. De groei van de stedelijke bevolking wordt economisch verklaard door de groei van de diensten- en kenniseconomie. In een dergelijke economie zijn interactie, een veelheid van toevallige ontmoetingen, de massa en dichtheid van consumenten, de aanwezigheid van hoog opgeleid personeel, bedrijven, onderwijsinstellingen, kennis, creativiteit en voorzieningen van belang. Dit maakt de grote steden en stedelijke regio's motoren van economische groei en dit verklaard mede de trek naar de stad. Sinds het jaar 2000 groeit de bevolking van Amsterdam met gemiddeld 6.400 inwoners per jaar, van Rotterdam met gemiddeld 5.000 inwoners, van Den Haag met gemiddeld 5.000 inwoners en van Utrecht met gemiddeld 5.600 inwoners per jaar. De laatste acht jaar is er in Amsterdam zelfs sprake van een duidelijke versnelling van de bevolkingsgroei per jaar met gemiddeld 10.100 inwoners per jaar. Een aantrekkelijk aspect van deze groei is dat de instroom een hoger inkomen heeft dan de gemiddelde Amsterdammer.

11

Fig. 2.1 Bevolkingstoename in de vier grote gemeenten¹



¹ Centraal Bureau voor de Statistiek. www.statline.cbs.nl

Een nog duidelijker voorbeeld van de sterke trek naar de stad en van “de triomf van de stad” zijn Londen en Berlijn. In de afgelopen twee decennia is Londen jaarlijks met meer dan 100.000 inwoners per jaar gegroeid. Terwijl Berlijn de afgelopen vijf jaar jaarlijks met 20.000 inwoners groeit. Tegelijkertijd zijn in Londen de effecten van de groei zichtbaar die de kiemen in zich dragen van een afnemende populariteit. In de afgelopen tien jaar is de Londense economie twee keer zo hard gegroeid als de bevolking van heel Verenigd Koninkrijk. Terwijl in deze periode de bevolking met meer dan 50 procent harder groeit dan de Britse bevolking in zijn totaliteit. In Londen leidt dit succes ook tot de eerste tekenen van problemen die de verdere groei kunnen gaan belemmeren. De sterk stijgende grondprijzen (+ 300% in reële termen van 1993 tot 2008), sterk stijgende huizenprijzen (de mediane huizenprijs is verdrievoudigd in de afgelopen twintig jaar), dalende besteedbare inkomens van huurders door de hogere huurprijzen (-/- 30% tussen 2001 en 2011), de toenemende moeilijkheden voor bedrijven om jong talent aan te trekken, en de afnemende economische en sociale diversiteit waar het succes juist op gebaseerd is. Zelfs het aantal twintigers dat in London woont, wil of kan wonen neemt – tegen de lange termijn trend in - af.²

Op regionaal en gemeentelijke niveau bestaan er grote verschillen in de bevolkingsontwikkeling in Nederland. De vier grote steden zullen, aldus de ramingen, tot 2040 met in totaal ruim 330.000 inwoners toenemen. Met name voor Utrecht en Amsterdam laten de prognoses een aanzienlijke groei zien. Van de overige gemeenten zal de helft te maken krijgen met (beperkte) toename van de bevolking en voor ongeveer 40 procent ligt een bevolkingsafname in het vooruitzicht.

Tabel 2.1 Prognose demografische ontwikkelingen 2013 – 2040

	Nederland	G4 steden	G32 steden	Krimpgemeenten
Bevolkingsontwikkeling	+ 6%	+ 14%	+ 10%	-/- 10%
Huishoudens totaal	+ 12%	+ 15%	+ 14%	-/- 2%
65-plussers	+ 64%	+ 65%	+ 79%	+ 35%
Eenpersoonshuishoudens	+ 30%	+ 17%	+ 25%	+ 26%

12

Bron: CBS/PBL, *Statline*

Sterke wijziging van de huishoudsamenstelling

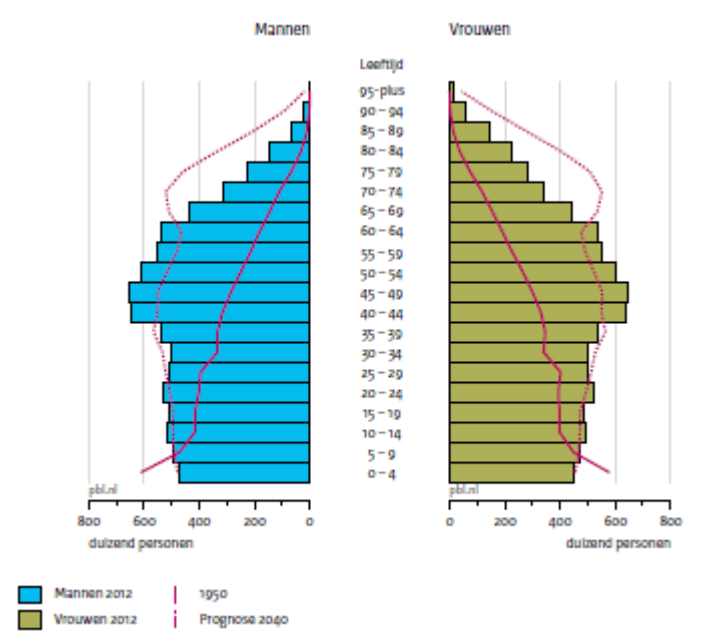
In Nederland wijzigen de huishoudens in belangrijke mate. Door de huishoudverdunding is de groei van het aantal huishoudens groter dan de groei van het aantal inwoners. Deze huishoudgroei vindt vooral plaats in het aantal eenpersoonshuishoudens en niet of bijna niet in het aantal paarhuishoudens dat vrijwel constant blijft. Binnen de groep alleenstaanden komt de toename bijna volledig voor rekening van ouderen. Van sommige ouderen is de partner overleden, maar in de toekomst zijn er ook steeds meer ouderen die om verschillende redenen al lang een alleenstaand leven leiden. Aangezien ouderen een steeds langere levensverwachting hebben, blijft deze groep veel langer een zelfstandig huishouden voeren.³ Naar verwachting bestaat het aantal huishoudens in Nederland in 2040 voor 40 procent uit eenpersoonshuishoudens en voor 60 procent uit paarhuishoudens. In de grote steden neemt het aantal eenpersoonshuishoudens minder sterk toe dan landelijk omdat in de grote steden reeds veel eenpersoonshuishoudens zijn.

² The Economist, *Little London. Metropolitan growing pains* en *Living in London. The gap tightens*, 30 april 2016, blz. 8, 9, 30 en 31. Het Financieele Dagblad, *Projectontwikkelaars kunnen de groei in Berlijn niet bijbenen*, 4 mei 2016, blz. 7.

³ Planbureau voor de Leefomgeving, *De Nederlandse bevolking in beeld: verleden, heden, toekomst*, Den Haag, 2014, blz. 23

De huishoudens wijzigen ook qua leeftijdsopbouw. Ook in de grote steden – alhoewel minder dan landelijk – is er sprake van dubbele vergrijzing. Het aantal ouderen neemt sterk toe en de ouderen worden bovendien steeds ouder. In 2012 zijn er nog vier potentieel werkenden op elke oudere, in 2040 is dat afgenomen naar 2,2 potentieel werkenden voor iedere 65-plusser. In 2040 wonen er naar schatting circa 4,6 miljoen 65-plussers in Nederland, tegenover 2,7 miljoen vandaag de dag.

Figuur 2.2 Bevolkingsopbouw Nederland naar leeftijd en geslacht, 1950, 2012 en prognose 2040



13

Bron: Planbureau voor de Leefomgeving i.s.m. Central Planbureau, *Horizonscan Welvaart en Leefomgeving*, Den Haag, 2013, blz. 33.

Sterke toename buitenlandse migranten

Grote steden trekken immigranten. Tegenwoordig wonen er in de vier grote steden bijna evenveel allochtonen als autochtonen. Het aantal immigranten dat naar de vier grote steden verhuisde, bleef in de jaren negentig onder de 40.000 maar gaat daar sinds een paar jaar ruim overheen. Het aantal emigranten dat uit de vier grote steden vertrok, is de laatste jaren ook ongeveer 40.000. Naar verwachting houden deze stromen elkaar in de toekomst ongeveer in evenwicht. Per saldo is er sprake van een kleine positieve bijdrage aan de bevolkingsgroei. Voor zover de buitenlandse migranten afkomstig zijn uit niet-Westerse landen moet gerekend worden dat 50 procent blijvend op maatschappelijke ondersteuning en gemeentelijke bijstand zal zijn aangewezen. Dit zijn ervaringscijfers uit het verleden en alleen met een samenhangende, intensieve en langjarige beleidsinspanning zal de trend uit het verleden geen betekenis hebben voor de toekomst. Ook zijn sommige migrantengroepen sterker vertegenwoordigd in de criminaliteitsstatistiek. Nadere analyse van deze cijfers door de WRR en het SCP laten zien dat de hogere criminaliteit vooral verklaard kan worden door de achtergrondkenmerken van de migranten. Zij zijn in sterkere mate dan de autochtonen jong, man, laag opgeleid en zonder werk. Als voor deze achtergrondkenmerken wordt gecorrigeerd dan verdwijnen de verschillen in de criminaliteitscijfers tussen autochtonen en allochtonen/migrantengroepen.⁴

⁴ Godfried Engbersen e.a., *Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van arbeidsmigrantengroepen*, WRR Policy Brief, WRR/SCP/WODC, Den Haag, december 2015, nr. 4.

Sterke segregatie en fragmentatie

De steden zijn gesegregeerd en het is verre van uitgesloten dat de sociaaleconomische en sociaal-culturele scheidslijnen verder gaan toenemen. Bepaalde locaties trekken mensen met bepaalde kenmerken en daardoor ontstaan in toenemende mate verschillen tussen de wijken in de grote stad. De segregatie wordt vooral een probleem als sommige wijken een stapeling van problemen kennen die de leefbaarheid, sociale cohesie en veiligheid negatief beïnvloeden. Het is niet eenvoudig om deze trend te keren. Factoren die mensen veerkrachtig maken (huisvesting, werk, opleiding, gezondheid, participatie) raken steeds meer ruimtelijk geconcentreerd waardoor het voor veel mensen moeilijker wordt om zich op eigen kracht te ontworstelen en hun zorgbehoefte juist toeneemt. Uit evaluaties van de wijkvernieuwing en het krachtwijkenbeleid komt naar voren dat het mengen van buurten door sociale huurwoningen te slopen en duurdere private huur- en koopwoningen te bouwen géén positieve effecten heeft gehad op de sociale stijging van de oorspronkelijke bewoners. Het mengen door sloop en nieuwbouw kan wel de buurt zelf verbeteren en zorgen voor een verbetering van de leefbaarheid of zelfs leiden tot een waardevermeerdering van het omliggende vastgoed. Deze verbetering is echter vooral het gevolg van het wegtrekken van een deel van de oorspronkelijke bevolking en de instroom van andere sociaaleconomisch sterkere inwoners.

De segregatie heeft niet alleen een financieel-economische oorzaak maar wordt ook gedreven door een sociaal-culturele trend om met gelijkgestemden te willen wonen. De gemeenschappelijkheid kan zitten in etniciteit, in levensfase (gezinnen die bij elkaar wonen en bijvoorbeeld een binnentuin delen), in het delen van een bepaalde hobby (golven, paardrijden, watersport) of in het hebben van een bepaalde levensovertuiging (zoals in duurzaam of klimaatneutraal ingerichte woonwijken). Het inspelen op deze trend zien wij in afgesloten woondomeinen, in de privatisering van de openbare ruimte, in complexen met gezamenlijke voorzieningen (zorgcoöperaties), in collectief particulier opdrachtgeverschap, in thematisch samenwonen (waterwonen, retroarchitectuur, energieneutrale woningen, zelfbeheer, zorgcoöperaties) en in 'communities' voor senioren. Een grotere variatie ontstaat ook omdat er geen grote behoefte is aan tijdelijk wonen en meerhuizigheid. Ruim tien procent van de mensen in Nederland is op zoek naar tijdelijke woonruimte. Het zijn jongeren en studenten, mensen die in scheiding liggen of die na ontslag uit een zorginstelling op straat terecht dreigen te komen. Het zijn arbeidsmigranten als Polen en Bulgaren. Het zijn mensen met een flexcontract voor hun eerste baan, kenniswerkers en expats. En het zijn statushouders, die het asielzoekerscentrum achter zich laten om de eerste stappen in de stad zetten. Ook wordt veel meer gereisd en is het steeds gewoner geworden om tijdelijk of permanent in het binnen- of buitenland te wonen. De internationalisering van werk, studie en recreatie heeft ook gevolgen voor de wijze waarop mensen wonen. Sommigen (o.a. de pendelhuwelijken) beschikken over meerdere woningen waarbij hoofdwoonplaats en tweede woonplaats door elkaar lopen. Sommigen wonen ergens tijdelijk en zwerven als nomaden. Dit leidt tot een trend om een pied-à-terre in de stad te hebben, woonhotels komen op en het gedeeld wonen neemt toe.

Potentiële gevolgen voor strategische agenda VenJ en de steden

De potentiële gevolgen van de trends en ontwikkelingen worden ingedeeld naar de drie hoofdthema's van het ministerie van VenJ: veiligheid, recht en migratie.

Veiligheid

- Door de ontgroening en de dubbele vergrijzing zal er sprake zijn van een structurele daling van de criminaliteit. In de grote steden vindt de nationale trend van ontgroening nog niet plaats.
- De vergrijzing en dubbele vergrijzing met onder andere dementerenden en verwarde personen die in de wijken van de steden blijven wonen en waarvoor geen intramurale voorzieningen meer zijn.
- De relatieve afname van de problematiek van huiselijk geweld bij de relatieve toename van het aantal eenpersoonshuishoudens ten opzichte van het aantal paarhuishoudens; daarbij kan de problematiek van vereenzaamde personen en zorgmijders toenemen.

Recht

- De toenemende segmentatie en fragmentatie in de samenleving, de verschillende waarden en normenpatronen van de verschillende bevolkingsgroepen, de verschillende opvattingen over gemeenschapszin en de grote verschillen die kunnen optreden in de toegang tot de rechtstaat (meritocratie).

Migratie

- Als niet gecorrigeerd voor de achtergrondkenmerken van vele migranten (jonge leeftijd, man, geen baan, geen goede opleiding) dan ligt de criminaliteit bij migranten en allochtonen hoger dan bij autochtonen.
- De kans dat grote groepen migranten langdurig aangewezen zullen zijn op maatschappelijke ondersteuning en bijstand.
- De taalproblemen bij grote groepen migranten en toekomstige migranten.

3 Economische trends

Toenemende internationale spreiding van economische activiteiten

De wereldwijde concurrentie vindt in toenemende mate plaats op het gebied van taken. Een baan, een bedrijf, een stad en een land bestaan uit een bundel taken die op de een of andere wijze aan elkaar zijn geplakt. Productie krijgt steeds meer vorm in lange en gefragmenteerde ketens zodat landen steeds afhankelijker van elkaar worden en bedrijven (en tot op zekere hoogte ook werknemers) minder gebonden zijn aan een specifiek land, regio of stad. Als gevolg van goedkope, betrouwbare en wijdivertakte telecom- en informatienetwerken wordt het economisch zinvoller om verschillende delen van de productieketen ruimtelijk te ontkoppelen. Productiestadia die voorheen dicht bij elkaar in de buurt werden uitgevoerd, kunnen nu geografisch gespreid worden. Wat taken bindt, wordt voor personen, bedrijven, steden en regio's bepaald door communicatie-, coördinatie- en transportkosten. De afstemming van de activiteiten van een bedrijf op de activiteiten van andere bedrijven in de productieketen wordt dus belangrijker, maar ook lastiger en volatieler. Deze trend doet zich het duidelijkst voor in de productie van goederen.⁵

Sterk wijzigende economische structuur

De structuur van de economie wijzigt en zal in de toekomst blijven wijzigen. Daarbij neemt het tempo van de wijzigingen door de internationale concurrentiestrijd en snelheid van technologische ontwikkelingen toe. Concurrentievoordelen zijn daarbij steeds meer tijdelijk. Op dit moment zien wij een afname van de bedrijvigheid en werkgelegenheid bij de overheid, in de financiële dienstverlening en in de detailhandel. Groei vindt plaats en kan vooral plaatsvinden in nieuwe vormen van zorg, de bouw (indien voldoende vernieuwend), ambacht, kleinschalige industrie, persoonlijke dienstverlening, cultuur, recreatie, toerisme en horeca.⁶ Terwijl de transitie naar een meer duurzame economie met veel werkgelegenheid gepaard kan gaan.⁷ De transformatie en de structuurwijziging van de economie gaat steeds sneller met concurrentievoordelen die steeds tijdelijker zijn.⁸ Ondanks de economische voordelen en de betekenis van banen voor lager opgeleiden ontstaat in bijvoorbeeld Amsterdam eveneens een discussie over de nadelen van de grote stroom toeristen en de drukte die dat in de stad veroorzaakt.⁹

Spreiding van economische activiteiten in de stad

De structuur van de economie wijzigt ook door een verschuiving van werkgelegenheid bij het grootbedrijf naar werkgelegenheid in het kleinbedrijf en bij ZZP'ers. De kleine, innovatieve bedrijven specialiseren zich, bedienen nichemarkten, richten zich op de ontwikkeling, design, regie en marketing van nieuwe producten en diensten, en proberen nieuwe ideeën uit. De nieuwe concurrentieverhoudingen en de globalisering vergroten de behoefte aan experimenterende, en relatief kleine bedrijven die de risico's durven, willen en moeten nemen in allerlei niches van de industrie, handel, zakelijke dienstverlening, zorg, welzijn en persoonlijke diensten. Wat daarmee ook verandert is de woon- en werkplek van de ondernemers. In toenemende mate is het woonhuis ook de werkplek. Veel nieuwe bedrijven en nieuwe ondernemers zijn actief in ICT en zakelijke dienstverlening, waarvan

⁵ WRR, *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland*, Amsterdam, 2013.

⁶ The Economist, *A third industrial revolution*, April 21st, 2012.

⁷ Zie bijvoorbeeld Gunter Pauli, *Blaauwe economie; 10 jaar, 100 innovaties, 100 miljoen banen*, Amsterdam, 2012.

⁸ Huis Kurstjens, Jan Willem Maas en Thomas Steffens, *NL 2030; contouren van een nieuw Nederlandse verdienmodel*, Boston Consulting Group, Amsterdam, 2012, blz. 11-17.

⁹ ANP, *23 miljoen toeristen naar Amsterdam in 2025*, 9 januari 2016; Wim Pijbes, "Amsterdam, het toerisme, het vuil en de volle stad.", in: *NRC Next*, 1 augustus 2014. Zie voor een tegengeluid van het stadsbestuur: Nieuws.nl, *Amsterdam oneens met kritiek Pijbes*, 12 november 2014.

bijna negentig procent aan huis begint en ongeveer tweederde zelfs na vijf jaar nog het bedrijf vanuit huis runt. Door de bovengenoemde trend bieden woonwijken en buurten in toenemende mate een breed pallet van economische activiteiten: 45% van de stedelijke bedrijvigheid speelt reeds zich af in woonwijken.¹⁰ Eén van de uitingen van deze trend is de toename van thuis geproduceerde witte, grijze, zwarte en criminele goederen en diensten (zakelijke dienstverlening, webwinkels, deep/dark web, kappers, massagesalons, prostitutie, 3D-geprinte kunststofpistools en wietproductie).

Beperkte groei en productiviteitsontwikkeling

De ontwikkeling van bijna ononderbroken substantiële economische groei in de naoorlogse periode is ten einde gekomen en zal niet makkelijk terugkeren op het hoge niveau dat wij van vóór de crisis gewend waren. Het grote aandeel van de diensten en van het MKB in de economie, de krimpende beroepsbevolking en de vergrijzende bevolking zijn mede debet aan de lage groeiverwachtingen in historisch perspectief. Vele economen denken dat daarmee een langdurige periode van stagnatie ('secular stagnation') met lage groei is aangebroken. In de scenario's van Welvaart en Leefomgeving wordt als lange termijntrend uitgegaan van een economische groei tussen één (laag scenario) en twee procent (hoog scenario).¹¹

Anderen zijn veel optimistischer en voorzien geen langdurige stagnatie. Zij verwachten juist dat robots, big data en zelfrijdende voertuigen tot meer groei en welvaart (groter consumentensurplus) zullen leiden. Daarbij komt dat de feitelijke welvaartstoename door gratis diensten (Facebook, Google, Twitter, Skype, Wikipedia, mantelzorg), door veel goedkopere diensten dan vroeger (YouTube, Spotify, Airbnb, Uber, telefonie, vliegen) en door de grote kwaliteitsverbeteringen (smart phones, aantal TV-kanalen, gezondheidszorg, levensverwachting) niet goed gemeten wordt met de groei van het bruto binnenlands product.¹²

Toename banenpolarisatie en middenklasse banen onder druk

Na het verlies van banen voor laagopgeleiden door automatisering, lijkt het er op dat in toenemende mate taken van middelbaar opgeleiden verdwijnen. Digitalisering heeft de afgelopen vijftien jaar vooral de banen voor middelbaar opgeleiden – en dan vooral aan de onderkant daarvan – onder druk gezet. Het werkgelegenheidsaandeel van beroepen met routinematige taken (zoals boekhouders, logistiek medewerkers en vrachtwagenchauffeurs) – vooral taken in het middensegment van de arbeidsmarkt – neemt af. Het aandeel van beroepen met niet-routiniseerbare taken stijgt. Het gaat enerzijds om werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt (zoals conciërges, kleermakers, vuilnismannen, obers, kappers of verzorgers van kinderen) en anderzijds om banen aan de bovenkant van de arbeidsmarkt (psychologen, artsen, docenten of fysiotherapeuten). De economie wordt in toenemende mate gekenmerkt door een zandlopermodel. Er is sprake van baanpolarisatie met een geleidelijk krimpend middensegment op de arbeidsmarkt. Banen in het middensegment van de arbeidsmarkt verdwijnen door de introductie van nieuwe technologieën en technologische veranderingen die automatisering van voorheen niet automatiseerbare taken mogelijk en goedkoper maken. Deze ontwikkeling zet bijvoorbeeld de hoeveelheid banen voor accountants, boekhouders, makelaars, notarissen en doctoren onder druk.

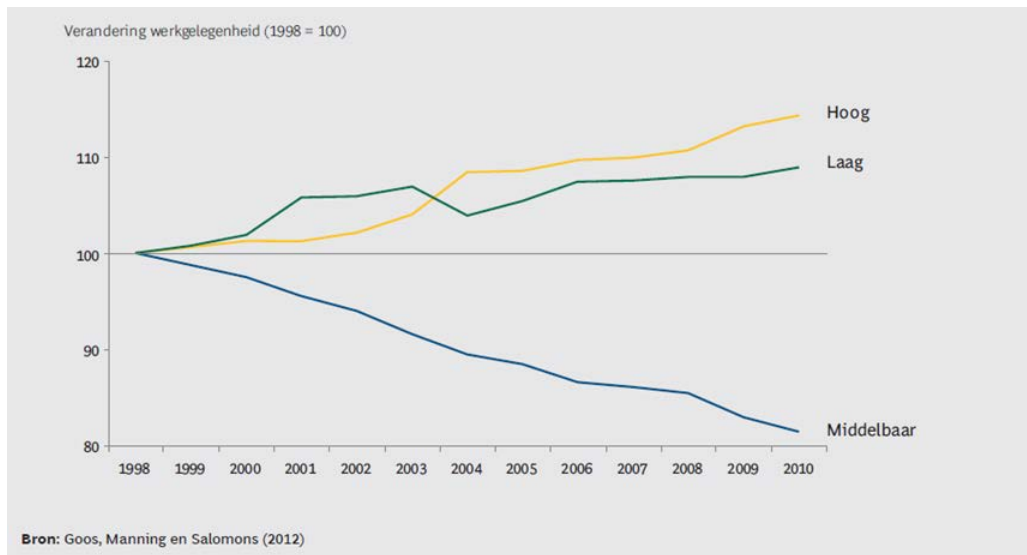
17

¹⁰ Anne Risselada en Emma Folmer, *Bedrijvige wijken in bedrijvige steden. De wijkeconomie in vijf Nederlandse steden vergeleken*, Den Haag, 2012. Volgens het Handboek Wijkeconomie bevindt circa 40% van het aantal arbeidsplaatsen en 36% van de bedrijvigheid in de grote steden zich in stedelijke woonwijken. Driekwart van de startende ondernemers begint de bedrijfsactiviteiten vanuit huis. In de steden is de werkgelegenheidsgroei van kleine bedrijvigheid in de wijk groter dan van grote bedrijven op bedrijventerreinen. Seinpost Adviesbureau en Onderzoeksbureau OTB, *Handboek Wijkeconomie*, Arnhem/Delft, 2010.

¹¹ Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving, *Nederland in 2030 en 2050: Twee referentiescenario's, Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving*, Den Haag, 2015.

¹² The Economist, *How to measure prosperity* en *The trouble with GDP*, April 30th, 2016.

Figuur 3.1 Twintig procent minder banen in Europa in het middensegment van de arbeidsmarkt



18

En de transformatie kan nog ingrijpender worden. De eerste robots die zelf kwaliteitshamburgers kunnen bakken zijn in ontwikkeling. Men vermoedt dat fastfoodrestaurants (in Amerika een toevluchtsoord voor laaggeschoolde werknemers) hierdoor in de toekomst met de helft minder medewerkers toekunnen. Door automatisering en slimme software verwachten deskundigen vooral dat vele (middenklasse) banen verloren zullen gaan in de komende twee á drie decennia. Er zijn diverse voorspellingen die aangeven dat bijna 50% van de banen in de toekomst zal verdwijnen. Ook veel universitair geschoolden zullen merken dat hun baan óók bedreigt wordt nu software, automatisering en analyserende en voorspellende algoritmen in snel tempo kundiger worden. Een zorgelijke ontwikkeling omdat het hoogst onzeker is welke nieuwe banen, in welke mate en in welk tempo gecreëerd gaan worden. Volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid gaan wij toe naar een zandlopereconomie met hoogopgeleide en laagopgeleide banen, en een belangrijke reductie van het aantal middenklasse banen. En de transformatie kan nog ingrijpender worden. Door automatisering en slimme software verwachten deskundigen dat vele (middenklasse) banen verloren zullen gaan in de komende twee á drie decennia. Terwijl het hoogst onzeker is welke nieuwe banen, in welke mate en in welk tempo gecreëerd gaan worden. Sommigen beweren op basis hiervan dat binnen dertig jaar de helft van de bestaande banen overbodig is en dat robotisering in Nederland 2 tot 3 miljoen banen kan gaan kosten.¹³

Andere deskundigen zijn minder pessimistisch. Slechts 10 procent van de banen – in plaats van bijna 50 procent - gaat in Nederland verdwijnen. De baanpolarisatie gaat niet vanzelfsprekend door. Vele banen op middenniveau zijn een bundeling van specifieke beroepsvaardigheden met fundamentele vaardigheden zoals geletterdheid, rekenvaardigheid, aanpassingsvermogen, probleemoplossend vermogen en gezond verstand. Die banen zijn niet zo makkelijk op te knippen in taken op middenniveau voor machines en taken op een lager niveau voor mensen zonder dat verlies aan kwaliteit optreedt. Ook vereist menselijk werk in een roboteconomie vaardigheden die een robot moeilijk kan ontwikkelen, zoals creativiteit, problemen oplossen, verzinnen van nieuwe ideeën en producten, empathie, sociale

¹³ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland*, Amsterdam, 2013, blz. 149, 150; Eric Bartelsman, "Binnen dertig jaar is de helft van de nu bestaande banen overbodig", in: *Het Financieele Dagblad*, 18 januari 2014; Eppo König, "Robotisering kan 2 tot 3 miljoen banen kosten", in: *NRC Handelsblad*, 1 oktober 2014; *The Economist*, *Coming to an office near you; Technology and jobs*, January, 18th 2014'.

vaardigheden en sociale interactie. Tegelijkertijd worden niet-cognitieve vaardigheden zoals doorzettingsvermogen en veerkracht belangrijker.¹⁴

Van lineair naar circulair

Onze huidige economie is energie-intensief, gedreven door fossiele brandstoffen en zeer verspillend ten aanzien van het grondstofgebruik. Omdat deze verspilling en vervuiling te kostbaar wordt, en diverse grondstoffen eindig zijn, komt een nieuwe economie op: schoon, circulair en bio-based. De circulaire economie kent twee kringlopen van materialen: een biologische kringloop en een technologische kringloop. In de biologische kringloop vloeien reststoffen na gebruik terug in de natuur. In de technologische kringloop worden product(onderdelen) zo ontworpen en vermarkt dat deze op kwalitatief hoogwaardige niveau opnieuw gebruikt kunnen worden. Deze transitie is disruptief en transformeert belangrijke Nederlandse sectoren als de chemie, energie, agrifood en logistiek. Opmerkelijk is dat recentelijk zelfs de Nederlandse Bank waarschuwde voor deze transitie en voor het waardeverlies van de 'stranded assets' van de industrieën die nog sterk leunen op het gebruik van fossiele brandstoffen.

Opkomst van deeleconomie

Delen van materialen, kennis, kunde en gespecialiseerde faciliteiten is zo oud als de weg naar Rome. Eeuwenlang hebben wij op dit manier samengeleefd en ook bedrijven deelden samen bepaalde apparatuur omdat bezit te kostbaar was. Men leende of verhuurde in het verleden aan bekenden omdat men alleen aan hen de spullen toevertrouwde. De ontwikkeling van internet zorgt voor de heropleving van dit oude gebruik op een veel grotere schaal. Door internet zijn de zoek- en transactiekosten enorm verlaagd. Via internetplatformen en de beoordelingen kunnen aanbieders en vragers elkaar kennen, men kan makkelijk vinden wat men zoekt, de transacties worden geautomatiseerd afgehandeld via standaardcontracten en online betaalsystemen. Voor consumenten is er een toenemend aantal websites beschikbaar waarop zij spullen en diensten (auto's, boormachines, kamers, maaltijden, kennis) onderling kunnen lenen of verhuren. Inmiddels doen zo'n half miljoen mensen in Nederland mee aan betaalde vormen van deeleconomie. Ook bedrijven en instellingen kunnen capaciteit (leegstaande vergader- of opslagruimten, stilstaande heftrucks of bedrijfswagens, onderbenutte print- of kantinefaciliteiten of tijdelijke detachering van kennis en kunde van personeel) die op bepaalde momenten niet gebruikt wordt verhuren of verkopen aan andere organisaties via een online deelmarktplaats. Dit is een fundamentele, en deels disruptieve, ontwikkeling waarbij 'gebruik' belangrijker is dan 'bezit'. Bedrijven zullen minder producten gaan verkopen, maar gaan verhuren als product-dienst combinaties. Over het algemeen zijn er positieve economische en ecologische effecten. Er kan er ook sprake zijn van oneerlijke concurrentie, 'Platform-Kapitalismus', overlast bij huizendelen en thuis koken, stijgende huizenprijzen, toenemende sociale ongelijkheid (wie wat heeft kan delen, wie niets heeft kan ook niets delen) en sociale en technologische discriminatie (zonder smartphone en creditcard kun je Uber niet gebruiken). De gemeente Amsterdam heeft met een beleidsinnovatie ingespeeld op de opkomst van Airbnb. Amsterdammers mogen hun huis maximaal 60 dagen per jaar verhuren aan maximaal vier personen, met brandmelders in het huis, met toestemming van de VVE, en met betaling van de toeristenbelasting.¹⁵

19

De economische dimensie van criminaliteit

Bedrog en fraude zijn zo oud als de mensheid en doet zich voortdurend voor in allerlei oude en nieuwe vormen. Ingewikkelde regels en bekostigingsregels en complexe veranderingen in de regels zorgen er

¹⁴ Mathijs Bouman, "De robot komt onze banen stelen, maar dat zijn er wel veel minder kan Oxford-onderzoekers vreesden", in: Het Financieele Dagblad, 21 mei 2016, blz. 24.

¹⁵ Koen Frenken, *Deeleconomie onder één noemer*, oratie Universiteit Utrecht, Utrecht, 2016.

voor dat makkelijk fouten gemaakt worden én dat er ruimte is voor bedrog. Dit doet zich onder andere voor in de sociale zekerheid (uitkeringsfraude), de zorg, het onderwijs en de financiële sector. De structuur, de cultuur, de collectieve praktijken en de beleidsprincipes die het huidige financiële systeem kenmerken, zijn fundamenteel crimineel en criminogeen. Verder is een trend dat er een toename is van de micromisdaad. Minder stelen van meer mensen zodat op veel meer plekken een klein beetje schade wordt aangericht en je als dader onder de radar blijft. Dit heeft een negatieve invloed op de veiligheidsgevoelens van de bewoners en bezoekers van de steden. Een veel voorkomende vorm van fraude is faillissementsfraude. De omvang van fraude wordt beïnvloed door de gelegenheid, de complexiteit van de sector en regels, de pakkans, de sanctiemogelijkheden en de moraliteit.

Potentiële gevolgen voor strategische agenda VenJ en de steden

De potentiële gevolgen van de trends en ontwikkelingen worden ingedeeld naar de drie hoofdthema's van het ministerie van VenJ: veiligheid, recht en migratie.

Veiligheid

- 'Schoon, heel, veilig en rechtszekerheid' is een basisvoorwaarde waaraan voldaan moet zijn anders kan de (lokale) economie en (wit) ondernemerschap zich niet ontwikkelen.
- De internationalisering van de economie, de internationale taakdifferentiatie en de internationale fraude en bedrog en de steeds complexere opsporing. De daling van de criminaliteit geldt niet zonder meer voor de economische criminaliteit. Er is een groot aantal misdrijven dat niet ter kennis komt van de politie, fraude en milieucriminaliteit zitten niet in de geregistreerde criminaliteit door de politie en er is slechts summiere informatie over zogenaamde slachtofferloze delicten (verkoopfraude, gebruik van verdovende middelen, illegaal wapenbezit, heling, (belasting)fraude, uitkeringsfraude, illegale seks- en gokpraktijken, milieudelicten, omkoping en vormen van corruptie etc.). En de (georganiseerde) criminaliteit wordt internationaler, mengt zich sterker met het legale bedrijfsleven en werkt nauw samen met terroristische groeperingen. Nederland is vanwege de gelegenheidsstructuur (geografisch, internationalisering, bevolkingsdichtheid, open economie, haven, spoorlijnen, open grenzen, vliegvelden) een goede vestigingsplaats voor illegale markten en een doorvoerland voor illegale activiteiten.¹⁶
- De traditionele criminaliteit daalt, maar er is nog onvoldoende zicht op de ernst en omvang van de nieuwe digitale criminaliteit.
- De daling van de criminaliteit geldt niet voor elke dader, slachtoffer, plek of branche. Er zijn 'hot offenders', 'hot victims', 'hot sectors' en 'hot places'. Zo neemt drie procent van het totaal aantal vestigingen binnen de detailhandel meer dan 50 procent van het geschatte totale slachtofferschap voor haar rekening. En er zijn buurten, locaties en bedrijventerreinen waar criminaliteit zich bovengemiddeld voordoet. Er is ook in de grote steden sprake van criminele brandhaarden.¹⁷
- De groei van het internationale toerisme en de aantrekkingskracht van de grote steden voor de groeiende stroom toeristen moet in goede banen geleid worden (incl. het indammen van overlast, beroving en oplichting).
- De toename van het aantal kleine ondernemingen, ZZP'ers en de omvang van marginaal ondernemerschap kan een stimulans zijn voor méér fraude en bedrog.

¹⁶ Jaap de Waard en Paul van Voorst, *Daling Criminaliteit: feiten, verklaringen en mogelijke beleidsscenario's*. Analyse en achtergronddocument ten behoeve van de Werkgroep Strafrechtketen (concept), Ministerie van Veiligheid en Justitie, Den Haag, 26 oktober 2015, blz. 12, 13, 16 en 17. S. Huisman, M. Princen, P. Klerks en N. Klop, *Handelen naar waarheid. Sterkte en zwakteanalyse van de opsporing*, Amsterdam, 6 mei 2016, blz. 11-13.

¹⁷ Jaap de Waard en Paul van Voorst, *Idem*, blz. 14 en 15.

Recht

- De steeds snellere veranderingen in de economische sectorstructuur en de gevraagde beroepsvaardigheden zorgen voor een tweedeling in de samenleving tussen winnaars en verliezers, insiders en outsiders en haves en have-nots. In toenemende mate gaat de middenklasse ook tot de verliezers behoren. Dit kan het draagvlak voor de verzorgingsstaat en allerlei solidariteitsarrangementen aantasten.
- Door de vermenging van allerlei formele en informele ondernemersvormen en arbeidsrelaties zullen nieuwe contractvormen noodzakelijk zijn. Nieuwe contractvormen kunnen ook noodzakelijk zijn om de ontwikkelingen op het gebied van de deeleconomie en circulaire economie mogelijk te maken.
- In de stedelijke economie raken de functies op het gebied van bijvoorbeeld horeca, detailhandel en dienstverlening steeds meer vermengd. De mogelijkheden voor blurring en functiemenging wordt mede beïnvloed door belemmerende en stimulerende regelgeving.
- Deeleconomie heeft invloed om de economische contractrelaties tussen de partijen en noodzaakt nieuwe instituties en nieuwe regels voor concurrentie, overlast, productveiligheid en klantbescherming. Is het delen een bedrijfsmatige of een sociale activiteit?

Migratie

- Migratie heeft een positieve impuls hebben op het ondernemerschap in Nederland. In de Verenigde Staten is zelfs ongeveer 40 procent van de Fortune 500 ondernemingen gesticht door een immigrant of zijn/haar kinderen en zij zijn de oprichter van zeven van de tien meest waardevolle merken in de wereld. Migrantten zijn verantwoordelijk voor een kwart van de high-tech start-ups, terwijl zij slechts een achtste van de Amerikaanse bevolking vormen.¹⁸

¹⁸ The Economist, *The jobs machine. Immigration and America's high-tech industry*, April 13th, 2013.

4 Sociaal-culturele trends

Van verzorgingsstaat naar participatiestad

In de 20^e eeuw is het sociale domein en de verzorgingsstaat opgebouwd als een reeks vangnetten op nationaal niveau. Hiermee werden familierelaties ontlast van materiële en financiële verplichtingen. Het idee was om de affectieve relaties tussen verwanten niet langer te belasten met dergelijke verplichtende afhankelijkheden. Deze verzorgingsstructuur wordt getransformeerd naar meer zelfredzaamheid van burgers en een slanker stelsel onder verantwoordelijkheid van gemeenten. Deze transformatie is te kenschetsen als een ontwikkeling van verzorgingsstaat naar participatiestad.

Verskillende maatschappelijke tendensen verklaren deze ontwikkeling. Zo verkeert de publieke dienstverlening al enige tijd in een legitimiteitscrisis waarbij burgers roepen om minder collectieve uitgaven, meer effectiviteit en minder regels vanuit de staat.¹⁹ Dit treft in het bijzonder het sociale domein met haar talloze voorzieningen, regelingen en arrangementen. Dit hangt samen met de constatering dat het systeem van de verzorgingsstaat niet meer aansluit bij de dynamiek van de huidige samenleving.²⁰ De Nederlandse bevolking is zeer heterogeen geworden waardoor het moeilijk is generieke regelingen aan te bieden en risico's af te dekken. Om aan alle smaken te voldoen, is het systeem zo complex geworden dat het zich op bepaalde punten tegenwerkt en zeer veel kosten met zich meebrengt. Talloze professionals zijn nodig om kleine doelgroepen te bedienen en controle uit te oefenen op gebruik van arrangementen en voorzieningen, vaak tot hun eigen frustratie.²¹

Al sinds de jaren tachtig is er grote kritiek op het gebrek aan concrete resultaten en aantoonbare werkzaamheid van het sociale domein ten opzichte van de ambities. Ook zouden instellingen en professionals te veel langs elkaar heen werken en door specialisatie slechts op deelgebieden hulp geven, in plaats van het hele probleem van mensen aan te pakken. Hierbij is gaandeweg het bezwaar aan toegevoegd dat het systeem mensen verantwoordelijkheid uit handen neemt en hen te afhankelijk maakt van de overheid. In plaats van het bedoelde steuntje in de rug raken ze verstrikt in alle vangnetten en bureaucratie van de instituties. Dit, zo in de algemene opvatting van deskundigen, heeft mede bijgedragen aan de groei in gebruik van publieke voorzieningen en arrangementen de afgelopen jaren. Van de jeugdzorg tot de Wajong en AWBZ nam het beroep explosief toe, veel meer dan op basis van demografische en economische ontwikkelingen te verwachten was. Ondanks de discussie over

¹⁹Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Het borgen van publiek belang*. Den Haag, 2000; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Bewijzen van goede dienstverlening*, Amsterdam, 2004; Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Stem geven aan verankering, over de legitimiteit van maatschappelijke dienstverleners*, Den Haag, 2009; Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Terug naar de basis. Over legitimiteit van maatschappelijke dienstverlening*, Amsterdam, 2010.

²⁰Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Vershil in de verzorgingsstaat*, Den Haag, 2004; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De verzorgingsstaat heroverwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*, Amsterdam, 2006; Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Vershil maken. Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat*, Den Haag, 2007.

²¹Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Het borgen van publiek belang*, Den Haag, 2000; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam, 2004; Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), *Stem geven aan verankering, over de legitimiteit van maatschappelijke dienstverleners*, Den Haag, 2009; Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Terug naar de basis. Over legitimiteit van maatschappelijke dienstverlening*, Amsterdam, 2010; Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Vershil in de verzorgingsstaat*, Den Haag, 2004; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De verzorgingsstaat heroverwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*, Amsterdam, 2006; Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Vershil maken. Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat*. Den Haag, 2007; J. van der Lans, *Eropaf! De nieuwe start van het sociale werk*. Amsterdam, 2010.

publieke middelen beschouwen veel burgers de collectieve regelingen als recht waarvoor ze betalen. De prikkel om het eerst zelf te regelen ontbreekt.²²

Is de ontwikkeling naar participatiestad terug naar de tijd van toen? Willen mensen de verworven autonomie weer opgeven? Wij weten het niet. Maar met deze beleidsrichting wordt in het sociale domein méér maatwerk nagestreefd, het nemen van méér eigen verantwoordelijkheid en méér zelfregie door de burger/cliënt en daarmee betere zorg. Dit moet gepaard gaan met minder overconsumptie van zorg, minder paternalisme, minder automatische indicaties én lagere kosten. Om deze transitie te realiseren, dient de overheid samen te werken met vele maatschappelijke actoren (cliënten, zorgaanbieders, zorgverzekeraars, GGZ, GGD, medeoverheden, regiogemeenten, onderwijsinstellingen etc.). Bovendien zijn de verbindingen tussen allerlei beleidsterreinen (jeugdzorg, Wmo, AWBZ, Participatiewet, Zvw, Wlz, WSW, openbare gezondheidszorg, MO/VO, beschermd wonen, (passend) onderwijs, economie, arbeidsmarkt, gemeentelijk armoedebeleid) van belang om de transformatie mogelijk te maken.²³

Voor de overheid is het ingewikkeld om “los te laten”, “ruimte te geven” en “om geen ideaal meer te kunnen nastreven” (de mensen bepalen zelf hún ideaal) en voor de burgers is het lastig en beangstigend om de eigen verantwoordelijkheid te moeten nemen.

Toenemende baanpolarisatie en sociale fragmentatie

De gevolgen van robots en andere slimme machines voor het werk en de arbeidsmarkt zijn niet voorspelbaar. Er zullen banen verdwijnen, er zullen banen veranderen en er zullen banen bijkomen. Daarbij zal zeker sprake zijn van (groepen) mensen die niet mee kunnen komen, tijdelijk of permanent. De mensen die hun baan verliezen zullen niet altijd degenen zijn die aan de slag kunnen in de nieuw ontstane functies. Er zal sprake zijn van mismatches. En van een tweedeling op de arbeidsmarkt tussen degenen die zich kunnen aanpassen en meekunnen met de nieuwe ontwikkelingen en gevraagde vaardigheden en hen die dat niet kunnen (door gebrek aan capaciteiten voor de moderne samenleving, onvoldoende sociale vaardigheden, laaggeletterdheid). Het werkgelegenheidsaandeel van beroepen met routinematige taken neemt af. Dit treft in toenemende mate ook het middensegment van de arbeidsmarkt. De economie wordt in toenemende mate gekenmerkt door een zandlopermodel. Er is sprake van baanpolarisatie met een geleidelijk krimpend middensegment. Daarbij hoeven er, gezien de ontwikkelingen in de afgelopen decennia en de prognoses voor de komende jaren, geen angstvisioenen te zijn dat een groeiende groep laagopgeleiden kansloos aan de zijlijn komt te staan. De werkgelegenheid voor allochtone laagopgeleiden neemt in de afgelopen decennia met ongeveer hetzelfde tempo toe als de totale werkgelegenheid. En voor de toekomst zijn er vele baanopeningen voor laagopgeleiden in de groeisectoren persoonlijke dienstverlening, horeca en recreatie.²⁴

Naast de baanpolarisatie is er een toenemende fragmentatie en segmentatie door het onderwijs (meritocratie). Een meritocratie die wrede kanten heeft omdat mensen die niet mee kunnen komen in deze complexe en veeleisende samenleving (door werkloosheid, ziekte, sociale en psychische beperkingen, of ten gevolge van de hoge eisen die worden gesteld) denken dat dit door eigen toedoen komt, en zich daardoor als minderwaardig gaan ervaren. Een segmentatie en fragmentatie die zich

²² Jeroen Hoenderkamp, *De sociale pijler, ambities en praktijken van het grootstedenebeleid*. Den Haag, 2008; Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *De ontkoking voorbij*, Den Haag, 2008; Adriaansens, H. et al., *Tussen vangnet en trampoline*. Den Haag, 2005; Raad voor Volksgezondheid en Zorg (RVZ), *Prikkels voor toekomstbestendige WMO*, Den Haag, 2013.

²³ E. Tonkens en M. de Wilde, *Als meedoen pijn doet. Affectief burgerschap in de wijk*, Amsterdam, 2013; T. Kampen e.a. (red.), *De affectieve burger. Hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid*, Amsterdam, 2013; Pieter Hilhorst en Jos van der Lans, “Een jaar decentralisatie van het sociaal domein: een tussenstand”, in: *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*, 5 januari 2016.

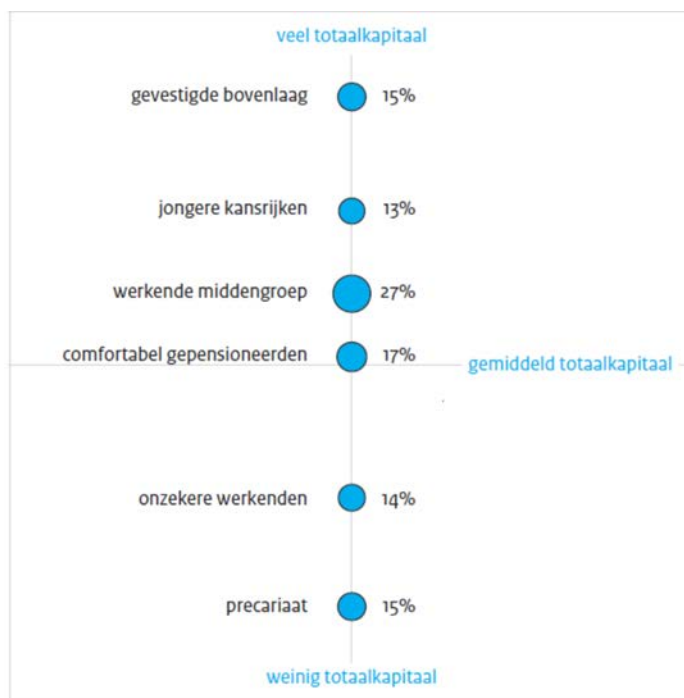
²⁴ Paul de Beer, “Perspectieven voor de laagopgeleiden”, in: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, jrg. 22, nr. 3, augustus 2006, blz. 218-233.

bovendien dreigt te versterken omdat hoogopgeleide, goed verdienende ouders (“curling ouders”) de vaardigheden en financiële mogelijkheden hebben om elke hobbel in de opvoeding en opleiding van hun kinderen te effenen (sport, theater, bijlessen, tutors, druk op docenten uitoefenen). Mogelijkheden en vaardigheden die laagopgeleide en minder-verdienende ouders niet, of veel minder, hebben. Daarmee scheurt de grote middengroep in de samenleving langs de lijn tussen hoger en lager opgeleiden. Deskundigen stellen zich allerlei vragen wat dat gaat betekenen voor het draagvlak van publieke voorzieningen, de verzorgingsstad, de sociale cohesie en de stabiliteit in de samenleving.²⁵

Sterke en toenemende sociale segregatie in de grote steden

De grote steden zijn – met relatieve verschillen in de mate waarin - sterk gesegregeerde steden. De inwoners verschillen in de mate waarin zij beschikken of economisch, persoonlijk, cultureel of sociaal kapitaal. Er is echter een belangrijke groep, de zogenaamde kwetsbaren (19% in Den Haag), die behoudend is, vast wil houden aan het vertrouwde, opziet tegen veranderingen, van de overheid hulp verwacht en terugvalt op het eigen netwerk in de nabije omgeving. En veel aandacht vraagt de groep ‘afhankelijken’ (11% in Den Haag) die individueel in het leven staat, vaker een uitkering heeft, relatief oud is, vaker een handicap of chronische aandoening heeft en geen omgeving heeft waarop men makkelijk kan of wil terugvallen. Per wijk in de grote stad is het aandeel ‘kwetsbaren’ en ‘afhankelijken’ zeer verschillend.²⁶

Figuur 4.1 De onderlinge afstand tussen zes groepen in de samenleving in 2014 (bevolking van 18 jaar en ouder)



Bron: WRR, *Verskil in Nederland*, Sociaal Cultureel Rapport 2014, Den Haag, 2014, blz. 297.

²⁵ Mark Bovens, Paul Dekker en Will Tiemeijer (red), *Gescheiden werelden? Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland*, SCP en WRR, Den Haag, 2014; Martin Sommer, “Waar is Jan Normaal gebleven? De grote middengroep is finaal gespleten, in hoger en lager opgeleiden”, in: *De Volkskrant*, 27 februari 2016; Christien Brinkgreve, “De ruimte voor actief burgerschap”, in: WRR en ministerie van BZK, *Koninkrijk der Nederlanden. Contouren van de derde eeuw*, Den Haag/Amsterdam, 2015, blz. 41.

²⁶ Gemeente Den Haag, *De veerkracht van Den Haag*, Signaal, uitgave Dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn, jaargang 2015, nr. 15.

De grootstedelingen zijn op allerlei manieren gesegmenteerd en gefragmenteerd (naar leeftijd, naar inkomenssituatie, naar gezinssituatie, naar mate van hulpbehoefendheid, naar werkzekerheid en naar etniciteit). Daarbij wordt de segregatie naar opleidingsniveau en naar mentaliteit dieper. Hoog- en laagopgeleiden wonen in gescheiden werelden, leven langs elkaar heen en hebben verschillende beelden van de wereld waarin zij leven. In de verbanden waar mensen elkaar tegenkomen (wonen, werken, onderwijs) is in toenemende mate uitsortering waar te nemen. En Margalith Keijwegt - die in het hele land in de klas heeft gezeten en met leerlingen en docenten heeft gesproken van vier hbo's, acht mbo's en vijf vmbo's – beschrijft in '2 werelden, 2 werkelijkheden' de mentale segregatie, het gebrek aan vertrouwen in elkaar, de beperkte onderlinge contacten, en het alleen nog erkennen van de absolute waarheden en de feiten uit eigen kring als een majeure segregatie. Eerder constateerde het Sociaal Cultureel Planbureau al dat voor veel Nederlanders met een bijvoorbeeld een Marokkaanse of Turkse achtergrond de waarden die in de Nederlandse samenleving dominant zijn, ver afstaan van de eigen waarden en soms botsen met religieuze opvattingen. Professor Guy Standing trekt de segmentatie en fragmentatie breder en dieper en heeft daarvoor het begrip 'precariaat' gemunt. Het precariaat is zeer divers samengesteld. Ze bestaat uit hooggeschoolde jongeren zonder uitzicht op carrière, gespecialiseerde fabrieksarbeiders die nu slechtbetaalde uitzendbaantjes aan elkaar rijgen, miljoenen vrouwen in tweederangsbanen, migranten, gediscrimineerde allochtone jongeren, ontslagen werknemers op oudere leeftijd, et cetera. Wat al die verschillende mensen gemeen hebben, is onzekerheid. Onzekerheid of ze morgen nog wel werk zullen hebben, of ze hun huis kunnen afbetalen, of hun spaargeld niet verdampt, of de kinderen het nog wel beter zullen hebben dan zichzelf en hun grootouders. Het precariaat is de vroegere middenklasse van de welvaartsstaat die de bodem onder haar bestaan ziet wegvallen. Een groep die onzeker, boos en gevaarlijk is en die deels naar rechts en naar populisme neigt en deels nieuwe politieke allianties van progressieven, jongeren, ecologisten en idealistische ouderen vormt.²⁷ Als elke gesegmenteerde groep eigen waarheden en feiten heeft, als waarden en normen diametraal tegenover elkaar staan in de samenleving en als de rechtstatelijke principes niet gedeeld worden, dan kan de rechtstaat niet blijven bestaan.²⁸

25

De diverse sociale tweedelingen en segregaties in de grote steden dreigen toe te nemen. Het banenverlies, de langdurig werklozen, de bijstandsgerechtigden, de instroom van niet-Westerse migranten, de discriminatie op de stedelijke arbeidsmarkt bestendigen de tweedelingen en de sociale kloven. En deze ontwikkeling is niet makkelijk te keren.²⁹

²⁷ Willem Huijnk en Jaco Dagevos, *Dichter bij elkaar? De sociaal-culturele positie van niet-westerse migranten in Nederland*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 2012; Guy Standing, *Wordt het precariaat een nieuwe sociale klasse?*, MO Papers, nr. 64, februari 2012; Cok Vrooman, Mérove Gijsberts en Jeroen Boelhouwer (red.), *Vershil in Nederland*. Sociaal en Cultureel Rapport 2014, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 2014; Mark Bovens, Paul Dekker en Will Tiemeijer (red.), *Gescheiden werelden? Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland*, SCP en WRR, Den Haag, 2014; Sociaal Cultureel Planbureau, *Werelden van verschil. Over de sociaal-culturele afstand en positie van migrantengroepen in Nederland*, Den Haag, 2015; Lotte Vermeij en Jeanet Kullberg, *Niet van de straat. De lokale samenleving in globaliserende, groeiende steden*, Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag, 2015; Margalith Kleijwegt, *2 werelden, 2 werkelijkheden; hoe ga je daar als docent mee om*, Ministerie van OCW, Den Haag, 2016.

²⁸ Andreas Kinneging, "De Nederlandse rechtsstaat in de komende eeuw: een vooruitblik", in: WRR en ministerie van BZK, *Koninkrijk der Nederlanden. Contouren van de derde eeuw*, Den Haag/Amsterdam, 2015, blz. 15 - 27.

²⁹ Sociaal Cultureel Planbureau, *Op afkomst afgewezen. Onderzoek naar discriminatie op de Haagse arbeidsmarkt*, Den Haag, 2015.

Nieuwe vormen van solidariteit nodig

Burgers dienen hun houding tegenover elkaar en de samenleving als geheel te herzien. Er is een nieuwe vorm van solidariteit nodig.³⁰ De traditionele vrijwilliger die uit plichtsbesef koffie schenkt in het bejaardentehuis bestaat zeker nog, maar daarnaast is een andere vorm van vrijwilligerswerk in opkomst. Hierbij nemen burgers zelf initiatieven in plaats van dat ze zich aansluiten bij bestaande instellingen en organisaties. Vaak nemen ze taken over die voorheen door professionals gedaan werden. Het sociale domein is bij uitstek een van de terreinen waar deze beweging zich voordoet omdat hier veel onvrede over het systeem heerst. Enerzijds sluit het aan bij de ontwikkeling van een steeds mondiger, hoger opgeleid en eigenzinnige samenleving waarin mensen zaken naar eigen inzicht willen regelen. Tegelijkertijd komt het voort uit een behoefte naar meer sociale cohesie en gemeenschapsgevoel, maar zonder het geitenwollensokken sfeertje dat daar omheen hangt of het paternalisme van de overheid. Het gaat om vormen van collectief eigenbelang en liefdadigheid waarvan mensen zich terdege realiseren dat dit ook economisch haalbaar moet zijn.³¹ Dit kan ook een medicijn zijn tegen de 'optimism bias' van mensen over hun persoonlijk leven en hun 'pessimism bias' over de samenleving. Groot optimisme over het persoonlijk leven gaat gepaard met diep pessimisme over de samenleving. Van alle Nederlanders gelooft 71 procent dat het de verkeerde kant op gaat met ons land. Volgens Peter Giesen heeft de emancipatie het individu een poets gebakken. Het individu heeft zich losgemaakt van knellende verbanden, van het gezag van dominees en pastoors, van verstikkende burgerlijke conventies, van traditionele verplichtingen zoals het zondagse bezoek bij opa en oma. Maar het bevrijde individu voelt zich ontheemd en onveilig. Menigeen hunkert naar saamhorigheid en geborgenheid. De teloorgang van normen en waarden, de manier waarop wij met elkaar omgaan, staat al jaren op één in de top tien van grootste zorgen. Alhoewel de neiging tot sociaal pessimisme verklaarbaar is uit evolutionaire, psychologische en historische factoren, is het wenselijk om met allerlei (burger)initiatieven, meer solidariteit op de arbeidsmarkt, het temperen van inkomensverschillen, een versterking van de publieke sector als symbool van gezamenlijkheid, het stimuleren van actief burgerschap en het versterken van de participatieve en representatieve democratie burgers meer greep op 'het systeem' te geven. Dit kan burgers met elkaar verbinden, hen meer greep op de samenleving geven en tot nieuwe vormen van solidariteit leiden.³²

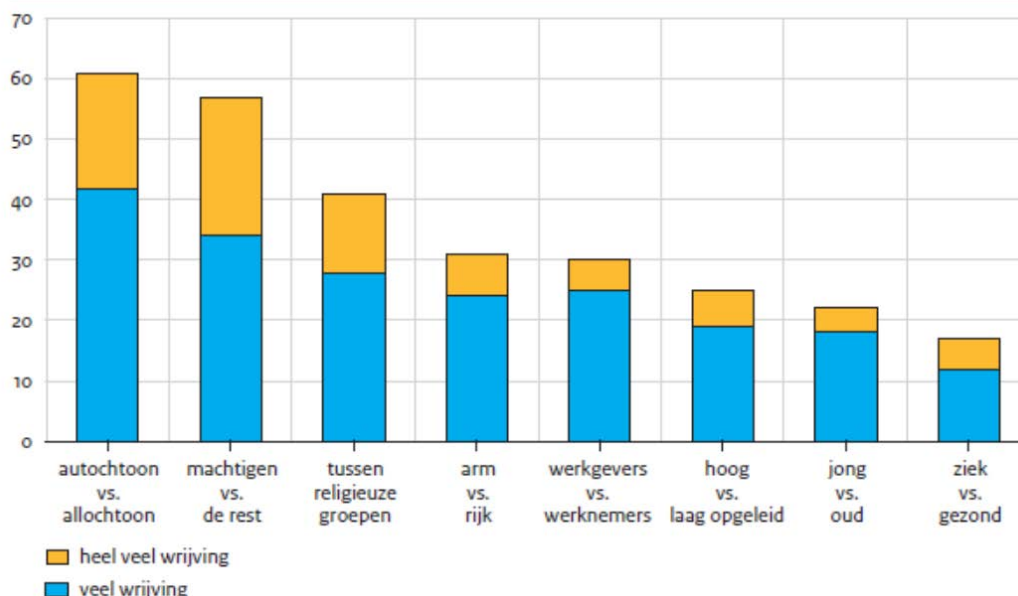
26

³⁰ S.S. Baldewsing, *Feitelijke en gewenste solidariteit in de zorg*. Den Haag, 2013; Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Rondje voor de publieke zaak. Pleidooi voor de solidaire ervaring*, Den Haag, 2013; Raad voor Volksgezondheid en Zorg, *Het belang van wederkerigheid. Solidariteit gaat niet vanzelf*, Den Haag, 2013.

³¹ E. van den Berg e.a. (red.), *Informeel groepen. Verkenningen van eigentijdse bronnen van sociale cohesie*, Den Haag, 2011; T. van den Wijdevan, e.a., *Actief burgerschap. Lijnen in de literatuur*, Tilburg, 2013.

³² Peter Giesen, *De weg van de meeste weerstand. Pleidooi voor de betrokken burger*, Cossee essay 15, Amsterdam, 2013.

Figuur 4.2 Mate waarin wrijving wordt ervaren tussen verschillende groepen in Nederland in procenten, 2014 (bevolking van 18 jaar en ouder)



Bron: WRR, *Verskil in Nederland*, Sociaal Cultureel Rapport 2014, Den Haag, 2014, blz. 22 Gemeten op een schaal van 1 (helemaal geen wrijving) tot 10 (heel veel wrijving); heel veel wrijving is een score van 9 of 10; veel wrijving een score van 7 of 8.

Sociaal en institutioneel vertrouwen in rechters en politie

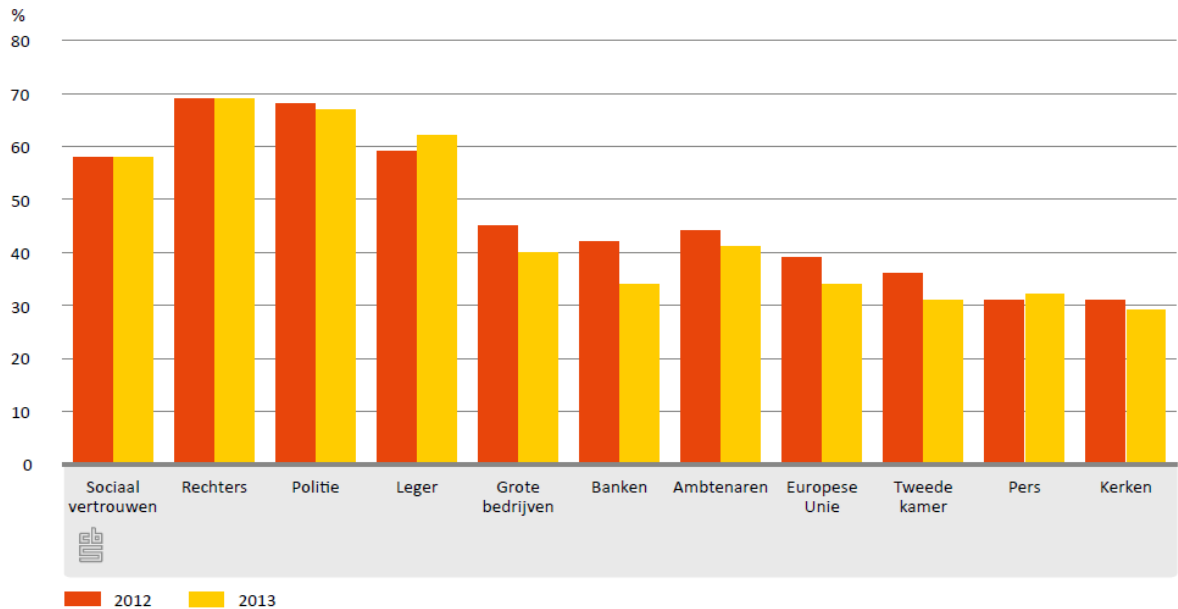
In algemene zin heeft de meerderheid van de Nederlanders vertrouwen in de medemens en in de meeste instituten. Opvallend is dat het institutioneel vertrouwen de afgelopen jaren sterk fluctueert terwijl het sociaal vertrouwen stabiel is gebleven. De bevolking heeft het meeste vertrouwen in gezaghebbende instituties zoals rechters, politie en leger. Het minste vertrouwen wordt gesteld in kerken, de pers en de Tweede Kamer (fig.4.3.).

Wat verder opvalt is dat de eerder geschetste polarisatie in de samenleving doorklinkt in het verschil in vertrouwen tussen verschillende groepen in de samenleving. Ook hierin zijn opleidingsniveau, inkomen en herkomst belangrijke determinanten. Zo hebben mensen met een lagere opleiding en een lager inkomen beduidend minder vertrouwen in de medemens dan mensen met een hogere opleiding en een hoger inkomen.

Ook mensen met een niet-westerse achtergrond hebben minder sociaal vertrouwen dan de gemiddelde Nederlander. Een verschil dat overeind blijft wanneer wordt gecorrigeerd op individuele kenmerken. Een mogelijke verklaring voor het geringe vertrouwen van mensen uit lagere inkomens en opleidingscategorieën is het gebrek aan hulpbronnen. Hierdoor zijn zij minder goed in staat om te participeren in de samenleving en vertrouwen op te bouwen. Mensen met een niet-westerse herkomst ervaren mogelijk een culturele afstand. Identificatie met anderen is een belangrijke voorwaarde voor vertrouwen. Ook wat betreft institutioneel vertrouwen zijn er duidelijke verschillen tussen de genoemde groepen. Hoger opgeleiden hebben vooral meer vertrouwen in gezaghebbende instituties zoals rechters, politie en leger, in ambtenaren, politiek en pers. Hoger en lager opgeleiden hebben evenveel vertrouwen in grote bedrijven en kerken. Opvallend is dat lager opgeleiden meer vertrouwen hebben in

banken. Niet-westerse allochtonen hebben het meeste vertrouwen in de Tweede Kamer, ambtenaren, banken, grote bedrijven en de EU. Het minste vertrouwen hebben zij in de politie.³³

Fig. 4.3 Sociaal en institutioneel vertrouwen in 2012 en 2013



Bron: Judith Arends en Hans Schmeets. *Sociaal en institutioneel vertrouwen in Nederland*, CBS, Den Haag, 2015, blz. 5.

Mogelijkheden om te investeren in leefbaarheid in wijken en sociale cohesie nemen af

Het overheidsingrijpen heeft de afgelopen decennia geresulteerd in een sterk verbeterde leefbaarheid van stedelijke buurten, ook in de wijken van kwetsbare stedelingen. Bovendien nam hierdoor de buurtbinding toe. De actieve bemoeienis van de overheid met de achterstandswijken was mogelijk doordat in die buurten grote concentraties van sociale huurwoningen waren. Deze konden in samenspraak met woningcorporaties worden opgeknapt of vervangen. Op deze wijze werd korte metten gemaakt met de grootste armoedeconcentraties en zijn bewoners met problemen verspreid. Voor de komende jaren laat zich aanzien dat de hoogtijdagen van de herstructurering voorbij zijn. De sociale huursector zal nog meer woningen afstoten en aanbieden als particuliere huur- of koopwoning. Daarbij neemt de grip van de overheid op de bevolkingssamenstelling van buurten en wijken verder af. De neiging van mensen om zich te vestigen in buurten waar zij zich thuis voelen, krijgt meer de vrije loop en zo zullen meer gelijkgestemde buurten gaan ontstaan. Deze zelfselectie zal gepaard gaan met toenemende segregatie.³⁴

Groepen in de kreukelzone van de samenleving blijven publieke aandacht vragen

Er zijn grote groepen mensen in de hoek waar de klappen vallen. Mensen met geen of onzeker werk, een slechte gezondheid, schulden, of een lichamelijke of geestelijke beperking. Het zijn de langdurig zorgbehoeftigen, de langdurig werkloze bijstandsccliënten, de armlastigen, de problematische zorgmijders en de multiprobleemgezinnen. De kwetsbaarheid concentreert zich bij eenoudergezinnen,

³³ Judith Arends en Hans Schmeets. *Sociaal en institutioneel vertrouwen in Nederland*. 2015. Den Haag: CBS. Pagina 6

³⁴ Jessie Bakens, Henri L.F. de Groot, Peter Mulder en Cees-Jan Pen (red.), *Soort zoekt soort. Clustering en sociaal-economische scheidslijnen in Nederland*, Platform31 en Vrije Universiteit Amsterdam, Den Haag, 2014.

niet-westerse migranten en huishoudens woonachtig in een achterstandswijk. Deze groepen zijn relatief sterk vertegenwoordigd in de grote steden.

Voor de mensen in de kreukelzone heeft de toenemende nadruk op zelfredzaamheid een minder positief karakter. Juist degenen met de minste eigen kracht raken het recht op zorg kwijt en moeten oplossingen in eigen kring zoeken. Met zelforganisatie, eigen kracht en eigen regie kun je echter de sociale problemen niet oplossen van de mensen wier capaciteit tot zelforganisatie juist zwak is. De kwetsbaren ervaren de toegenomen zelfstandigheid niet, worden in hun onkunde en onmogelijkheden bevestigd en worden in een situatie gedwongen van een grote mate van afhankelijkheid. Door een beroep te doen op vrienden en familie is men hen tot last, hetgeen leidt tot vraagverlegenheid. Vanwege de beperkte financiële mogelijkheden is het inkopen van ondersteuning voor deze mensen dikwijls ook geen oplossing. Zij vallen buiten de boot bij veel burgerinitiatieven op gebied van wonen en zorg. Vele initiatieven verenigen mensen met dezelfde belangen en overlappende netwerken, en sluiten degenen die niet behoren tot 'ons-soort-mensen' uit. Het gevolg kan zijn dat de participatie van deze kwetsbare groep burgers nog verder wordt ingeperkt, dat er nieuwe vormen van sociale ongelijkheid ontstaan, dat de problemen verdiepen, de tegenstellingen verscherpen en de maatschappelijke kosten uiteindelijk alleen maar hoger worden. Terwijl voor iedereen achter de warme taal van eigen kracht en 'fijn-samen-meer-voor-elkaar-doen' een politiek gestuurde dwingende sociale en psychische agenda schuilgaat.³⁵

Digitale kwetsbaarheid

Nederland is een informatiesamenleving geworden van online burgers, waarbij het internet niet alleen toegang biedt tot een rijk scala van zakelijke diensten, maar ook via de sociale media diep is doorgedrongen in het persoonlijke leven van burgers. Digitale vaardigheden en beschikbaarheid van digitale kanalen worden dus steeds belangrijker voor de leefsituatie van burgers en het internet is niet meer weg te denken uit het dagelijks leven. Burgers die over onvoldoende digitale media en onvoldoende digitale vaardigheden beschikken, vormen een steeds kwetsbaarder groep in de samenleving. De 'digitale kloof' openbaart zich grotendeels langs de lijnen van opleiding, geslacht en leeftijd. Vooral mannen, jongeren en hoogopgeleiden maken veel gebruik van internet. Het opleidingsniveau is hierbij de belangrijkste factor. Een andere kloof die het internet doorsnijdt, is het soort gebruik dat ervan wordt gemaakt. Hoogopgeleiden geven volgens Van Deursen en Van Dijk de voorkeur aan toepassingen in de sfeer van informatie, educatie en carrière, terwijl laagopgeleiden zich vooral richten op allerlei soorten van vermaak en eenvoudige communicatie.

29

De stad als magneet, roltrap en spons

De stad trekt als een magneet jongeren aan. Meer jongeren volgen hoger onderwijs en trekken daarvoor naar de grote stad, waar ze hun studie- en werkcarrière en relatievorming beginnen (het "roltrap-effect"). Meer dan vroeger blijven deze nieuwkomers ook in de stad wonen, ook als ze een gezin gaan stichten (spons). In de jaren zestig en zeventig trokken jonge welvarende stellen en gezinnen nog massaal de stad uit om zich in omliggende gemeenten te vestigen. Tegenwoordig kiezen vooral hoogopgeleide-stellen er vaker voor om in de stad te blijven en daar hun kinderen te krijgen. De suburbanisatietrend bestaat nog steeds maar is duidelijk minder geworden. Mogelijkerwijs is dat voor een deel te wijten aan de economische crisis waardoor jong gezinnen hun verhuiscens moesten uitstellen. Echter de mogelijkheden om in de stad te blijven wonen, zijn verbeterd door meer eengezinswoningen en kindvriendelijke wijken in de stad en aan de rand van de stad, zoals Leidsche Rijn in Utrecht, IJburg in Amsterdam en Ypenburg in Den Haag.

³⁵ Christien Brinkgreve, "De ruimte voor actief burgerschap", in: WRR en ministerie van BZK, Koninkrijk der Nederlanden. Contouren van de derde eeuw, Den Haag/Amsterdam, 2015, blz. 42.

In de omliggende gemeenten is de tegenovergestelde ontwikkeling het geval. Nog steeds trekken veel gezinnen vanuit de stad naar deze plaatsen, maar minder dan voorheen. Vooral de voormalige groeikernen (plaatsen zoals Zoetermeer en Nieuwegein, die door de overheid begin jaren '70 waren aangewezen om de overloop vanuit de stad op te vangen) lijken aan populariteit in te boeten. De meeste groeikernen groeien nauwelijks nog en de bevolking zal de komende decennia vergrijzen. Ook worden deze groeikernen minder welvarend: het aandeel huishoudens met een hoger inkomen daalt al sinds de eeuwwisseling.³⁶

Potentiële gevolgen voor strategische agenda VenJ en de steden

De potentiële gevolgen van de trends en ontwikkelingen worden ingedeeld naar de drie hoofdthema's van het ministerie van VenJ: veiligheid, recht en migratie.

Veiligheid

- De overheid en woningbouwcorporaties hebben veel minder financiële middelen om te blijven investeren in de herstructurering, leefbaarheid en veiligheid van de kwetsbare wijken in de steden.

Recht

- De sociale segregatie en fragmentatie in de stedelijke samenleving lijkt zich te verdiepen en te verscherpen. De tweedelingen zijn gebaseerd op sociaaleconomische factoren en in toenemende mate op sociaal-culturele verschillen, verschillende waarden, normen en 'waarheden' en de genoten opleiding (meritocratie). Zowel bij de hoger opgeleiden als de lager opgeleiden trouwt men steeds meer met partners die ook hoog- of laagopgeleid zijn. De menging in huwelijken en gezinnen neemt af. Verschillende groepen inwoners komen elkaar steeds minder tegen. Door de sociale segmentatie en fragmentatie wordt de resocialisatie van ex-gedetineerden ook steeds lastiger.
- De fragmentatie en segmentatie in de samenleving met elke gesegmenteerde groep eigen waarheden en feiten, verschillende waarden en normen en niet-gedeelde rechtstatelijke principes bedreigt de rechtstaat.
- Er treden ook nieuwe scheidslijnen en nieuwe ongelijkheden op vanwege groepen burgers die de aansluiting op de snelle digitale zelforganiserende samenleving missen. Dit kan de toegang tot de rechtstaat negatief beïnvloeden.
- Met zelforganisatie, eigen kracht en eigen regie kun je de sociale problemen niet oplossen van de grote groep mensen wier capaciteit tot zelforganisatie juist zwak is. Deze groep dreigt in hun onkunde en onmogelijkheden bevestigd te worden. Het is verre van zeker of wij deze mensen in voldoende mate kunnen bereiken en van adequate zorg en ondersteuning kunnen voorzien.

Migratie

- Voor veel Nederlanders met een bijvoorbeeld een Marokkaanse of Turkse achtergrond staan de waarden die in de Nederlandse samenleving dominant zijn, ver af van de eigen waarden en botsen soms zelfs met religieuze opvattingen. Gevoed door Internet en sociale media – voor jongeren de voornaamste bron van informatie – zijn er tendensen dat iedere groep zijn eigen feiten en waarheden heeft.
- Volgens Kustaw Bessems is het aannemelijk dat de samenleving tot het uiterste zal gaan om naast de welvaart ook de rechten en vrijheden die wij genieten aan zowel vluchtelingen als arbeidsmigranten te ontzeggen.³⁷

³⁶ Planbureau voor de Leefomgeving, *De stad: magneet, roltrap en spons*, Den Haag, 2015.

³⁷ Kustaw Bessems, 'Wat een geluk hebben wij', in: WRR en ministerie van BZK, *Koninkrijk der Nederlanden. Contouren van de derde eeuw*, Den Haag/Amsterdam, 2015, blz. 33.

5 Technologische trends

Alles gaat sneller, alles kan gedigitaliseerd worden en er ontstaan nieuwe onverwachte en onvoorspelbare combinaties

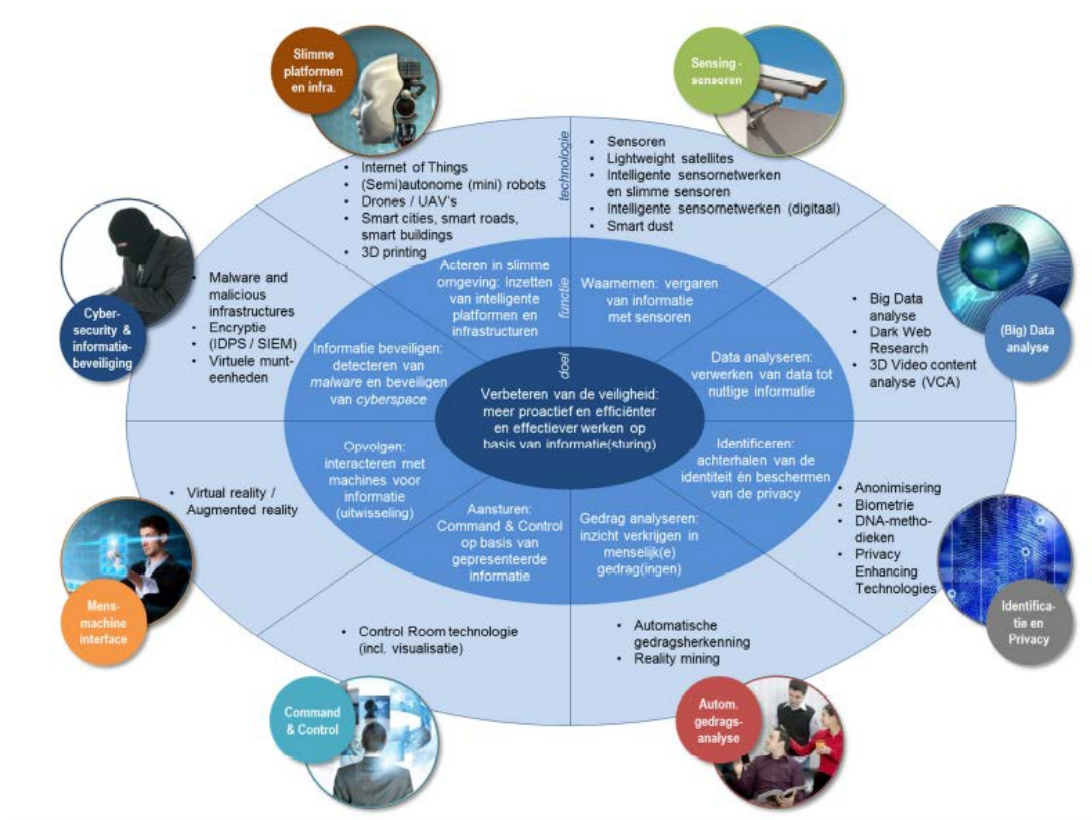
Over de hele wereld wordt hard gewerkt aan de technologische transitie op het gebied van ICT, robotica, zelfrijdende auto's, kunstmatige intelligentie, big data, cloud computing, Internet of Things, duurzame energie, life sciences, milieutechnologie, nanotechnologie, biotechnologie, bio-based economie, circulaire economie en agrobusiness. Sommigen spreken over een technologietransitie naar het tweede machinetijdperk dat drie fundamentele kenmerken heeft. Alles gaat sneller, alles kan gedigitaliseerd worden en er ontstaan nieuwe onverwachte en onvoorspelbare combinaties. Deze nieuwe fase van digitalisering en automatisering breekt aan door snellere rekenkracht, verbeterde sensoren, big data, en 'uitvoer'-technologie waarmee van alles tot stand gebracht kan worden (zoals 3D-printers en de 'echte robots'). Er vindt een kruisbestuiving plaats tussen big data, cloud computing, internetplatformen, robotica en kunstmatige intelligentie. Met de term 'robots' worden niet alleen fysieke robots bedoeld, maar ook technologieën als softbots, kunstmatige intelligentie, sensornetwerken en data analyses. Internet wordt daardoor als het ware uitgebreid met zintuigen (sensoren) en handen en voeten (actuatoren), en dankzij machineren en kunstmatige intelligentie wordt het internet ook 'slim'. Robotica zal de standaardtaken in industrie en menselijk dienstverlening overnemen en het dagelijkse leven vergemakkelijken. In de komende jaren verlaten ze de fabriekshal en zullen ze deelnemen aan het sociale leven. Hierbij kan gedacht worden aan thuisrobots, zorgrobots, autorobots, politierobots en militaire robots. Deze technologische ontwikkelingen zijn van belang omdat zij in de nabije of verre toekomst de producten en diensten in vele sectoren zullen veranderen. Deze technologische ontwikkelingen zijn exponentieel, digitaal en combinatorisch.³⁸

31

In de Technologieradar Veiligheid 2014 van TNO zijn 26 technologieën geselecteerd die van belang zijn voor de acht functies (verzamelen, toepassen, verwerken etc.) die het mogelijk maken om de steden *veiliger* te maken door meer en beter gebruik te maken van informatie(sturing) (zie figuur 5.1). Daarbij is de toename van de veiligheid door het veelvuldiger en beter gebruik maken van informatie niet gegarandeerd. Er zijn belangrijke bestuurlijke en organisatorische waaraan voldaan moet worden.

³⁸ Robert Went, Monique Kremer & André Knottnerus (red.), *De robot de baas. De toekomst van werk in het tweede machinetijdperk*, Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag/Amsterdam, 2015; PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) in samenwerking met het Centraal Planbureau (CPB), *Welvaart en Leefomgeving. Horizonscan*, Den Haag, 2013, blz. 24.

Figuur 5.1 Overzicht van relevante technologieën voor de komende vijf jaar geordend naar functies in het veiligheidsdomein



Bron: TNO, *Technologieradar Veiligheid 2014*, TNO-rapport R10864, Delft, 19 september 2014, blz. 4.

Snelheid van technologische ontwikkelingen neemt toe

Daarbij lijkt de snelheid waarmee consumenten innovaties omarmen, voortdurend groter te worden. De acceptatie van het stoomschip vergde meer dan een eeuw, het internet veranderde de wereld in slechts een decennium, Apple en Facebook realiseerden een revolutie in minder dan vijf jaar. De tijd die nodig is om een innovatie wereldwijd uit te rollen, lijkt steeds korter te worden.

Economische, ecologische, sociale en bestuurlijke gevolgen, positieve en negatieve uitkomsten niet te voorspellen

De versnelling in de technologische ontwikkeling, de innovaties op het snijvlak van kennisgebieden en sectoren, en de NBIC-doorbraaktechnologieën (nanotechnologie, biotechnologie, informatietechnologie en cognitieve wetenschappen) die de komende decennia gelijktijdig of snel achter elkaar opkomen, zullen producten, diensten, sectoren en de stad ingrijpend beïnvloeden. De toenemende technische complexiteit gaat gepaard met de toenemende sociale complexiteit van onze samenleving. Er zijn steeds grotere verschillen in de manier waarop mensen omgaan met beleidsmaatregelen of beschikbare technologieën. Zo blijven ontwikkelingen in hightech (3D-printen) en low tech (voedsel uit je eigen moestuin) beide bestaan en leiden ze in wisselwerking tot nieuwe mogelijkheden. In het algemeen geldt, dat allerlei voorheen gescheiden ontwikkelingen elkaar beïnvloeden, zowel elkaar versterkend of tegenwerkend, en dat causaliteit daardoor steeds minder lineair is. Dat maakt processen moeilijker voorspelbaar. Het is lastig om vele stappen vooruit te kijken naar de mogelijke effecten van technologische ontwikkelingen, als die zowel elkaar beïnvloeden, als van invloed zijn op sociale

ontwikkelingen en visa versa. Het enige dat zeker is, is dat er onverwachte positieve én negatieve effecten zullen optreden.³⁹

De beloften en valkuilen van 'big data' in de aansturing van steden

De stedelijke infrastructuur zal gaan bestaan uit een indrukwekkende kluit van systemen die haar functioneren mogelijk en comfortabel maken. Alles wat een stad nodig heeft, wordt gesystematiseerd in een supersysteem van netwerken (nutsvoorzieningen, verkeer en vervoer, communicatie, bevoorrading, afvalverwerking, onderwijs, veiligheid, zorg, cultuur, onderhoud, planning). Steeds meer bedrijven draaien op geavanceerde software die de enorme hoeveelheden beschikbare data omzet in bedrijfseconomische kengetallen en business opportunity's. Grote bedrijven als IBM, Cisco en Siemens storten zich op de stedelijke markt om hun smart city solutions te verkopen. De verwachtingen zijn hooggespannen; wereldwijd zou het gaan om een markt van 100 miljard dollar.⁴⁰

Ook voor de grote steden zijn grote efficiencyverbeteringen in de stedelijke dienstverlening mogelijk. Zo maakt het 'uitlezen' van de geaggregeerde data van de OV-chipkaart het nu al mogelijk om het vervoersaanbod beter af te stemmen op de reële vervoersvraag. De introductie van LED-verlichting kan worden gekoppeld aan het beter verlichten van de openbare ruimte op die momenten dat er meer licht gewenst is. Collectieve vuilniscontainers kunnen worden geleegd precies op het moment dat deze bijna vol zijn. Scholen kunnen extra ondersteuning krijgen wanneer gedigitaliseerde toetsen aangeven dat er sprake is van schoolspecifieke leerachterstanden.⁴¹

Vanwege de aantrekkelijke efficiencyverbeteringen staan de steden voor de opgave om een omspannend, dicht en hoogwaardig datanetwerk aan te (laten) leggen en te beheren. Dit kan als één systeem dat uiteenlopende datasystemen en zelflerende algoritmen tot één supersysteem koppelt. Of dit kan als allemaal afzonderlijke decentrale actoren (bedrijven, overheden, maatschappelijke organisatie, burgers en weggebruikers) die afzonderlijk data leveren en gebruiken. Op de ene of andere manier of als hybride vormen versmelten de fysieke en virtuele omgeving steeds meer met elkaar. Het mobiliteitssysteem van de toekomst wordt bijna volledig gestuurd door zelflerende algoritmes die reageren op verschillende datastromen, die een actueel beeld (realtime monitoring) geven van de verkeerssituatie. Daardoor kunnen files en ongevallen worden geminimaliseerd, zelfs in gemengde verkeersstromen die bestaan uit autonome vrachtwagens, bijna-autonome voertuigen en door mensen gestuurde voertuigen. De rol van de data-infrastructuur wordt in de steden daardoor minstens zo bepalend als die van de weginfrastructuur. Beide gaan op in één enkele mobiliteitsinfrastructuur.

Het datasysteem kan voor vele doeleinden gebruikt worden. Naast het analyseren van verplaatsingen van individuen, van groepen mensen, van specifieke trajecten en plekken kunnen winkelketens de data kopen en op basis daarvan hun locaties kiezen. De stadsbeleving kan individualiseren. Consumer profiling professionaliseert en het samenleven onder 'ons soort mensen' wordt de bereikbare norm voor vele verschillende groepen. Voor de betrokken bedrijven zijn de commerciële mogelijkheden van het datanetwerk onmisbaar voor het verdienmodel, maar privacy-incidenten zullen maatschappelijke discussie oproepen. Andere openstaande vragen zijn de (on)wenselijkheid van de enorme informatiemacht die bedrijven als Facebook en Google gaan krijgen, zal de bestaande stedelijke structuur veranderen, komt er spontaan een nieuwe ruimtelijke ordening tot stand, passen de vastgoedwaarden zich aan aan de nieuwe inzichten omtrent de echte hotspots in de stad, ontstaan

³⁹ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *Verkenning technologische innovaties in de leefomgeving*, Den Haag, 2015

⁴⁰ Albert Meijer, *Bestuur in de datapolis. Slimme stad, blijde burger?*, Den Haag, 2015, blz. 9.

⁴¹ PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) in samenwerking met het Centraal Planbureau (CPB), *Welvaart en Leefomgeving. Horizonscan*, Den Haag, 2013, blz. 64-67.

nieuwe perifere zones en ruimtelijke ongelijkheid, verandert de verhouding tussen burger, gemeentelijke overheid en de deelnemende bedrijven als burgers bedrijven gaan betalen voor het gebruik van allerlei diensten en hoe wordt de politiek-bestuurlijke controle in de smart city vormgegeven?⁴²

Keuzes voor steden bij de inzet van big data

Voor de steden zijn er belangrijke keuzes te maken bij de inzet van big data.

Men kan kiezen voor een centrale plek van waaruit op basis van volledige informatie gestuurd kan worden (het *cockpit* model). Op deze wijze sturen stelt de gemeentelijke organisatie wel voor de opgave om de schotten tussen directies te doorbreken om tot een integrale informatiepositie te komen. Een voorbeeld is het Living Lab Stratumseind in Eindhoven. In dit uitgaansgebied in Eindhoven wordt geëxperimenteerd met allerlei manieren van dataverzameling. Bezoekers in het gebied worden geteld, hun patronen worden gevolgd via de iMac reader op de telefoon, Twitter-berichten worden geanalyseerd, het geluidsniveau wordt gemeten, de hoeveelheid opgehaald afval wordt geregistreerd en de bierconsumptie wordt bijgehouden. Vanuit een centrale kamer worden alle gegevens geanalyseerd en de ambitie is om zo een veilige straat te creëren. Wanneer bijvoorbeeld op een zaterdagavond PSV heeft gewonnen, het aantal mensen in het gebied hoger is dan gemiddeld, het geluidsniveau rond half één boven een bepaalde grens gaat en er agressieve tweets worden rondgestuurd op Twitter, kan men constateren dat de kans groot is dat jongeren met elkaar op de vuist zullen gaan. Vervolgens worden al deze gegevens gebruikt om op een slimmere manier het gedrag van de bezoekers in het gebied te beïnvloeden, zodat er minder problemen zijn en iedereen prettig kan uitgaan. Daarvoor wordt licht ingezet – een variant op Ambilight – zodat de bezoekers zich niet agressief, maar juist rustig gaan gedragen. De burgers merken niet dat allerlei gegevens over hen worden verzameld, maar ze merken wel dat de sfeer in het uitgaansgebied minder agressief wordt. En deze jonge burgers zijn dan – zo is de veronderstelling – blij dat ze veilig kunnen uitgaan op Stratumseind. In de variant van de cockpit komt het ideaal van de overheid die stuurt op basis van volledige informatie weer terug: de samenleving is niet langer ongekend maar gekend. Informatietechnologie lijkt de overheid de paternalistische mogelijkheden te bieden om de samenleving te 'lezen' en daarmee te sturen.

34

Men kan ook kiezen voor een versnipperde en gefragmenteerd dataverzameling met vele gedecentraliseerde leveranciers en gebruikers van informatie (het *vogelzwerm* model). Alleen data wordt op diverse manieren uitgewisseld, wat resulteert in allerlei beslissingen. De stad wordt niet bestuurd vanuit een cockpit maar ontstaat vanuit een geheel aan ongecoördineerde activiteiten. Bedrijven, maatschappelijke organisaties, burgers, weggebruikers e.d. leveren informatie en gebruiken deze informatie. Er is geen centrale informatiebron. In deze denkwijze zien wij het ideaal terugkomen van de burgers die zelf de stad besturen.⁴³

⁴² PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) in samenwerking met het Centraal Planbureau (CPB), *Welvaart en Leefomgeving. Horizonscan*, Den Haag, 2013, blz. 64-67. The Economist, *Facebook Imperial ambitions* en *The new face of Facebook. How to win friends and influence people*, 9 april, 2016; The Economist, *Should digital monopolies be broken up?*, 29 november 2014. Facebook is het grootste sociale netwerk in de wereld met 1,6 miljard gebruikers, waarvan 1 miljard dagelijks gemiddeld 20 minuten op Facebook zijn. De verschillende apps (Facebook, Instagram, WhatsApp) worden in het mobiele internetverkeer door 30 procent van de Amerikanen gebruikt. Door de enorme hoeveelheid data is de positie van Facebook en Google voorlopig onaantastbaar en hun enorme winsten maken het mogelijk om nieuwe bedrijven die hun positie bedreigen voor gigantische bedragen op te kopen (Facebook kocht bijvoorbeeld in 2014 WhatsApp voor 22 miljard dollar). Hun financiële rijkdom maakt ook enorme investeringen mogelijk in kunstmatige intelligentie, chatbots, virtual en augmented reality, zelfrijdende auto's, kaartmateriaal, etc. waarmee het gebruikersgemak toeneemt en de data steeds meer commerciële waarde hebben. Deze ontwikkeling roept wel belangrijke privacy- en veiligheidsvraagstukken op voor de overheden.

⁴³ Albert Meijer, *Bestuur in de datapolis. Slimme stad, blij burger?*, Den Haag, 2015, blz. 13-16.

Uiteraard komen in de praktijk allerlei mengvormen en crossovers voor (tabel 5.1). Albert Meijer definieert in zijn oratie de datapolis als een gemeenschap van burgers die gezamenlijk data gebruiken om zowel individuele als collectieve belangen te waarborgen.

Tabel 5.1 Typen van datapolis

	Cockpit	Hybride datapolis	Vogelzwerm
Sturing	Paternalisme: stad is <i>slim</i> voor de burgers	Coproductie: stad is slim door samenwerking <i>tussen</i> bestuur en burgers	Participatiesamenleving: stad is slim <i>door</i> de burgers
Datamanagement	Data dienen centrale sturing Data worden centraal verzameld en beheerd	Data faciliteren centrale besluiten en collectieve actie Hybride systemen van dataverzameling en -beheer	Data dienen collectieve actie Data worden versnipperd verzameld en beheerd
Voorbeeld	Control room Rio de Janeiro Living Lab Stratumseind	Verbeterdebuurt	Verkeersapplicatie Waze Burenhulpplatform BUUV

Bron: Albert Meijer, *Bestuur in de datapolis. Slimme stad, blijde burgers?*, Den Haag, 2015, blz. 18.

De taak van de overheid gaat echter verder dan het kiezen tussen cockpit en vogelzwerm of een hybride vorm. De technologie kan zowel goed als slecht uitpakken, het kan een instrument zijn voor beheersing of empowerment, kan allerlei nu nog onbekende neveneffecten hebben en zal gepaard moeten gaan met sociale innovatie om de belofte van meer efficiency en betere dienstverlening te kunnen waarmaken. Voor het eerst in de geschiedenis stelt de technologie de overheid in staat vrijwel totale controle te verwerven over de bevolking. Daarom dient de overheid volgens Albert Meijer aan vier aspecten aandacht te besteden om slimme steden en blijde burgers te realiseren: 'mobiliseren', 'improviseren', 'vitaliseren' en 'balanceren'. 'Mobiliseren' om innovatieve krachten binnen en buiten de publieke sector los te maken. 'Improviseren' door middel van experimenten, proeftuinen, pilots en trial en error. 'Vitaliseren' door de innovaties in te bedden in de routines, procedures en werkwijzen van de overheid. Het is de uitdaging om bestaande werkwijzen niet te ondermijnen maar te vitaliseren. Dan pas versterkt innovatie de productie van publieke waarden als welvaart, veiligheid en duurzaamheid. En als laatste belangrijk aandachtspunt is balanceren van belang. 'Balanceren' en het evenwicht behouden tussen cockpit en vogelzwerm, tussen denken en doen, tussen centraliseren en decentraliseren, tussen harde data en zachte feiten, tussen algemene oplossingen en specifieke situaties, tussen efficiency en andere publieke waarden. En het is vooral een majeure uitdaging om alle burgers betrokken te laten zijn en om tweedelingen te voorkomen.⁴⁴

35

Wordt de politie effectiever en de stad veiliger met de vele data?

Geïntegreerde data en zelflerende algoritmen maken het mogelijk om misdaad te voorspellen. In Los Angeles is een systeem ontwikkeld, waardoor voorspeld kan worden welke wijken het meest kansrijk zijn voor criminelen. In Amsterdam draait een soortgelijk systeem met betrekking tot woninginbraken. En eerder is het Eindhovense voorbeeld van Stratumseind reeds aangehaald. Deze ontwikkeling heeft grote invloed op de inzet van politiecapaciteit en burgerwachten. Dit is een belangrijke ontwikkeling. Maar het debat over het veiliger maken van de moderne samenleving dient niet vernauwd te worden tot een informatievraagstuk en dient met voldoende waarborgen geïmplementeerd te worden. Ook in de grote steden dient de vraag beantwoord te worden hoeveel privacy de inwoners en burgers over

⁴⁴ Albert Meijer, *Bestuur in de datapolis. Slimme stad, blijde burger?*, Den Haag, 2015, blz. 30, 39-46. Andreas Kinning, "De Nederlandse rechtstaat in de komende eeuw: een vooruitblik", in: WRR en ministerie van BZK, *Koninkrijk der Nederlanden. Contouren van de derde eeuw*, Den Haag/Amsterdam, 2015, blz. 23.

hebben voor veiligheid. Daarbij is het een illusie dat misdrijven opgelost en zelfs voorkomen kunnen worden als de politie maar voldoende informatie heeft over waar en wanneer misdrijven gaan plaatsvinden. Informatie interpreteren en acties bepalen, blijft mensenwerk. Het is nou eenmaal niet mogelijk om boeven de gevangenis in te analyseren.⁴⁵

De aanstaande doorbraak van de elektrische auto?

Er bestaan zeer wisselende beelden over de mogelijke opmars van elektrische auto's. In het scenario Hoog van Welvaart en Leefomgeving (WLO) wordt voor 2050 verondersteld dat slechts 20 procent van de autokilometers elektrisch zullen zijn. En dit hoge scenario van de planbureaus is nog het meest optimistisch.⁴⁶ Daar staat tegenover dat volgens *De Economist* tot voor kort de accu voor een elektrische auto 400 tot 500 dollar per kilowattuur kostte en daarmee was de accu verantwoordelijk voor zo'n 30% van de kosten van een elektrische auto. De batterijcapaciteit (capaciteit, kosten, omvang, gewicht) is momenteel de bottleneck voor de toekomst van de elektrische auto. Maar de kosten van de batterijcapaciteit dalen gestaag. In oktober vorig jaar kondigde General Motors aan dat de accu in de nieuwe Chevy Bolt elektrische auto, die in 2016 op de markt komt, naar verwachting ongeveer \$ 145 per kilowattuur zal gaan kosten. Daarmee komt een grootschalig aanbod van elektrische auto's in het verschiet. De auto-industrie gaat er van uit dat als de kosten van een accu kunnen dalen tot ongeveer \$ 100 per kilowattuur de elektrische auto zonder subsidie met alle benzine- en diesel aangedreven auto's kan concurreren.⁴⁷ Mondiaal vindt een massieve R&D- en productontwikkelingsinspanning plaats om dit doel op niet te lange termijn te realiseren. Dus het is verre van uitgesloten dat in de niet te verre toekomst een relatief snelle marktintroductie van elektrische auto's kan plaatsvinden. De elektrische auto kan het leefklimaat in de stad aanzienlijk verbeteren, omdat de uitstoot van belastende fijnstof en geluid grotendeels verdwijnt. Daar staat tegenover dat door de geringere milieubelasting van de auto en de lagere gebruikskosten het autogebruik zou kunnen gaan toenemen.

36

De belofte van de zelfsturende auto's

Een andere belangrijke trend is de ontwikkeling van zelfrijdende auto's. Dit kan onze maatschappij, de stad en de mobiliteitspatronen in stedelijke regio's ingrijpend veranderen. Of dat gebeurt hangt volgens de scenariostudie van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) *Chauffeurs aan het stuur?* af van hoe 'automatisch' de zelfrijdende auto wordt en in welke mate de mensen de auto willen en gaan delen. Als veel mensen zelfrijdende voertuigen en ritten gaan delen, verandert dit het verkeer- en vervoersysteem radicaal. Deelauto's die per rit aangepast worden aan de persoonlijke voorkeuren van de gebruiker kunnen in het bezit zijn van grote bedrijven, die hun voertuigen parkeren aan de rand van de stad. Dat zal het straatbeeld aanzienlijk veranderen. Verder zijn er minder nieuwe wegen en parkeerplaatsen nodig, neemt het aantal ongevallen af, dalen de kosten voor de autoverzekeringen dramatisch, zijn verkeersovertredingen en boetes verleden tijd, en zijn nieuwe vormen van mobiliteitsbeprijzing mogelijk. Autorijden wordt dan vlugger, veiliger en voordeliger dan ooit. Het autobezit kan afnemen, het wegennet kan efficiënter benut worden, er is minder uitbreiding nodig, maar het nieuwe mobiliteitssysteem kan ook leiden tot méér mobiliteit. Doordat autorijden gemakkelijker wordt, komt autorijden binnen bereik van groepen die voorheen fietsten of het openbaar vervoer gebruikten. De zelfsturende auto kan sprawl stimuleren omdat mensen op grotere afstand van hun werk

⁴⁵ Rutger Rienks, *Predictive policing; kansen voor een veiligere toekomst*, Apeldoorn, 2015; Anton Vedder, Leo van der Wees, Bert-Jaap Koops en Paul de Hert, *Van privacyparadijs tot controlestaat? Misdaad- en terreurbestrijding in Nederland aan het begin van de 21^{ste} eeuw*, Rathenau Instituut studie 49, Den Haag, 2007; Albert Meijer, *Bestuur in de datapolis. Slimme stad, blij burger?*, Den Haag, 2015, blz. 32.

⁴⁶ Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving, *Cahier Klimaat en energie*, Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving, Den Haag, 2015, blz. 37.

⁴⁷ The Economist, *New materials for manufacturing*, Technology Quarterly, 5 december 2015, blz. 6. PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) in samenwerking met het Centraal Planbureau (CPB), *Welvaart en Leefomgeving. Horizonscan*, Den Haag, 2013, blz. 68-70.

kunnen gaan wonen als er minder files zijn en zij onderweg hun e-mail kunnen checken. Het onderscheid tussen privaat en stedelijk openbaar vervoer valt weg. Mobiliteit wordt meer een vorm van dienstverlening; het klassieke openbaar vervoer wordt onderdeel van privaat aangeboden mobiliteitsdiensten.⁴⁸

Daarbij ligt de betekenis van de zelfsturende auto niet enkel in de consequenties voor het verkeer. Vermoedelijk is Google niet zozeer geïnteresseerd in het vervoer als wel in de data die met al deze auto's zijn te genereren. De nieuwe technologieën creëren nieuwe economische waarde via de big data die deze bewegende auto's opleveren. Essentieel voor het systeem is dan ook niet de zelfsturende auto – al krijgt die waarschijnlijk de meeste aandacht – maar de aanleg en het beheer van het omspannende, dichte en hoogwaardige datanetwerk. Het systeem koppelt uiteenlopende datasystemen tot een supersysteem, dat zich uitstrekt van de kleine schaal van het afzonderlijke voertuig tot en met de grote schaal van het metropolitane wegennet in zijn geheel. Het systeem verzamelt doorlopend grote hoeveelheden gedetailleerde gegevens over de verplaatsingen van iedere burger en bewerkt ze om het verkeer soepel te laten verlopen. De gegevens kunnen ook bijna eindeloos worden bewaard, dankzij een – althans naar de maatstaven van 2013 – duizelingwekkende opslagcapaciteit. Het valt niet uit te sluiten dat deze ontwikkeling een hoge vlucht neemt en dat grootschalige toepassing binnen enkele decennia mogelijk is.⁴⁹

Potentiële gevolgen voor strategische agenda VenJ en de steden

De potentiële gevolgen van de trends en ontwikkelingen worden ingedeeld naar twee hoofdthema's van het ministerie van VenJ: veiligheid en recht.

Veiligheid

- Overheden zullen een antwoord moeten vinden op de veiligheids- en privacyvraagstukken die samenhangen met de digitale monopolies van de Internet platforms als Google en Facebook.
- De inzet van nieuwe technologieën (DNA-onderzoek, camera's, datamining, koppeling van bestanden) en het gebruik dat politie, justitie en de veiligheidsdiensten maken van de voortschrijdende digitalisering van administraties van overheden en private organisaties wordt van gewone, niet-verdachte burgers veel meer bekend van zijn persoonlijke levenssfeer. Personen kunnen sneller dan voorheen object van onderzoek zijn, zelfs zonder dat zij daar weet van hebben. Een discussie of burgers niet beschermd dienen te worden tegen het gebruik van data door overheden voor andere doeleinden dan oorspronkelijk was voorgenomen, is dan ook zeer wel mogelijk.⁵⁰
- De technologische ontwikkelingen op het gebied van elektrische auto's en zelfsturende auto's hebben potentieel grote invloed op de stedelijke en stadsregionale verkeers- en vervoerspatronen en op de verbetering van de leefbaarheid in de steden. Ongewis zijn de effecten van deze trend en de snelheid waarmee de ontwikkeling zal optreden. Deze ontwikkeling zal ook belangrijke juridische vraagstukken met zich mee brengen (bijvoorbeeld rond aansprakelijk, beveiliging en privacy).
- Het belang van cybercriminaliteit neemt toe door de technologische ontwikkelingen op het gebied van ICT en internet. De vormen veranderen snel, veranderen voortdurend en zijn sterk internationaal. Dit vraagt om andere opsporende en handhavende capaciteiten. Traditionele

37

⁴⁸ Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM), *Chauffeur aan het stuur? Zelfrijdende voertuigen en het verkeer- en vervoersysteem van de toekomst*, Den Haag, 2015.

⁴⁹ PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) in samenwerking met het Centraal Planbureau (CPB), *Welvaart en Leefomgeving. Horizonscan*, Den Haag, 2013, blz. 65, 66

⁵⁰ Kustaw Bessems, "Wat een geluk hebben wij", in: WRR en ministerie van BZK, *Koninkrijk der Nederlanden. Contouren van de derde eeuw*, Den Haag/Amsterdam, 2015, blz. 37.

opsporingsdiensten worden meer en meer vervangen door informatieanalisten. Daarbij heeft op dit moment volgens *Handelen naar waarheid* de politie nauwelijks personeel in huis dat is opgeleid voor de snelle ontwikkelingen in data-analyse.

Recht

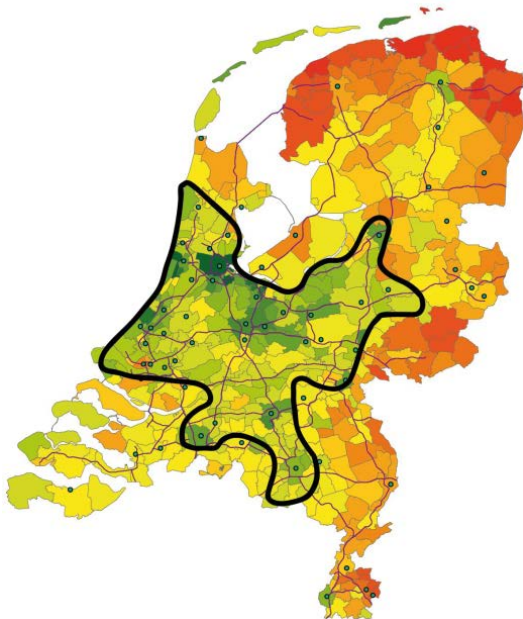
- Welke technologische oplossingen zijn er voor de problemen van straks. Welke problemen willen en kunnen de steden oplossen via technologie en technologische innovaties. Op welke wijze verandert de verhouding tussen burger, gemeentelijke overheid en de deelnemende bedrijven als burgers bedrijven gaan betalen voor het gebruik van allerlei (monopolistische) big-data diensten en hoe wordt de politiek-bestuurlijke controle in de smart city rond veiligheid en privacy vormgegeven?
- De lokale overheid dient bij het gebruik van big data een model te kiezen (cockpit, vogelzwerm of een hybride vorm) en zal pas de voordelen van efficiency en klantvriendelijkheid realiseren als men zijn verantwoordelijkheid neemt om de samenleving bij de ontwikkeling te betrekken (mobiliseren, improviseren, vitaliseren en balanceren).
- De stedelijke overheid krijgt via de zelfsturende auto een omvattend en geavanceerd datasysteem. Het datasysteem verzorgt de route, regelt voor elk voertuig een optimale snelheid, en stemt continu de verkeerssignalering af met de heersende verkeersbewegingen. Gaan de overheden dit zelf beheren of wordt de aanleg en het beheer all-inclusive aan de markt overgelaten.
- In het binnenstedelijk goederentransport bieden vernieuwende logistieke concepten kansen die zowel economisch als qua leefbaarheid voordeel opleveren. Dit biedt mogelijkheden tot maatwerk in samenspraak met het bedrijfsleven, maar tegelijkertijd dreigt zonder rijksregie een lappendeken aan uiteenlopende eisen, zoals van elkaar verschillende milieuzones of venstertijden, te ontstaan.

6 Ruimtelijke trends

Wijzigende geografische patronen

Het overgrote deel van de intergemeentelijke verplaatsingen speelt zich af in stadsgewestelijk verband met een centrale (bestemmings)gemeente en omringende (herkomst)gemeenten. Tegelijkertijd is zichtbaar dat de transformatie van de economie naar een kennis-en diensteneconomie en de toenemende mobiliteit voor geografische opschaling zorgt. Het daily urban system dijt uit en er ontstaat – zeker voor jongeren, alleenstaanden, hoogopgeleiden, kenniswerkers, power couples – een geïntegreerd interregionaal, interstedelijk systeem. Deze groepen verplaatsen zich in toenemende mate van stadshart naar stadhart in de grote steden en zijn niet of nauwelijks verbonden met de stadsregionale ruimtelijk-economische structuur. Zo nemen tussen Amsterdam en Den Haag en tussen Eindhoven en Tilburg de hart-op-hart relaties toe zonder dat suburbane gebieden gedeeld worden. Deze ruimtelijke patronen versterken de levenswerelden die langs elkaar leven. De intergemeentelijke relaties tussen de grote steden worden belangrijker en schalen op. De opkomende interstedelijke netwerksamenleving is vooral functioneel van karakter en veel minder sociaal. De stadsregionale migratieroltrap wordt deels vervangen door een interstedelijke en nationale rolstrap. Vooral voor jongvolwassen zal dit naar verwachting verder gaan.⁵¹

Figuur 6.1 De gebieden met de sterkste demografische en ruimtelijk-economische ontwikkeling in groen



Bron: Friso de Zeeuw, *Het rompertje; heet gewassen en verscheurd*, Building Business, 17 oktober 2013. De groene gemeenten zijn de gemeenten en regio's met de sterkste demografische en ruimtelijk-economische ontwikkeling

Onderdeel van de veranderende geografische patronen is dat de verschillen tussen de stedelijke regio's in Nederland sinds 1991 groter zijn geworden. De stedelijke agglomeraties van Amsterdam en Utrecht groeien aanzienlijk sneller dan de stedelijke agglomeraties van Den Haag en Rotterdam. Daarnaast nemen de ruimtelijke verschillen toe tussen hoog- en laagbetaalde inwoners in de meeste grote steden.

⁵¹ P. Tordoïr, A. Poorthuis en P. Renooy, *De veranderende geografie van Nederland. De opgaven op mesoniveau*, Amsterdam, 2015.

De ruimtelijke uitsortering van hoogbetaalden is over het algemeen in de steden sterker dan die van laagbetaalden. Mensen met een hoger loon hebben in het algemeen een grotere keuzevrijheid op de woningmarkt en zijn beter in staat mensen met een vergelijkbare loonpositie op te zoeken ('soort zoekt soort'). In Utrecht en Amsterdam is tussen 2001 en 2012 een enigszins ander patroon zichtbaar. In deze beide centrumgemeenten nam de segregatie van inwoners met hoogbetaalde banen iets af omdat beide steden een geliefde woonlocatie zijn voor hoogbetaalde werknemers en zij zich steeds vaker vestigen in buurten die voorheen minder populair waren onder hen. Binnen de stadsgewesten Amsterdam, Rotterdam en Den Haag neemt het aandeel inwoners met een hoogbetaalde baan dat in de centrumgemeenten woont toe, terwijl in de groeikernen juist het aantal inwoners met een laagbetaalde baan toeneemt.⁵²

Decentralisatie ruimtelijk beleid kan nieuwe impuls voor suburbanisatie in de Randstad zijn

De 'gebundelde deconcentratie' naar de groeikernen, het compacte-stad beleid en VINEX-wijken waren de afgelopen decennia pogingen om de groei van de automobiliteit af te remmen of zelfs terug te dringen.⁵³ Inmiddels heeft het Rijk – buiten de ontwikkeling van mainports, brainports en greenports - geen nationale doelen van ruimtelijke ordening meer. Dit maakt het voor provincies en gemeenten mogelijk om in te zetten op verdergaande liberalisatie van het ruimtelijke beleid. Het Planbureau voor de Leefomgeving wijst er op dat dit kan leiden tot een concentratie van de groei in de Randstad en weer een sterkere groei van de woonfunctie in gebieden op enige afstand van de steden zoals het Groene Hart en het Rivierengebied. Hierdoor kan de internationale concurrentiekracht van de Randstad als geheel sterker worden. Maar tegelijkertijd ontstaat er ook een extra belasting van de reeds zwaarbelaste infrastructuur in West en Centraal Nederland en een versterking van krimp in daarvoor gevoelige regio's.⁵⁴

40

Inwoners stellen steeds hogere eisen aan hun woon- en leefomgeving

Een belangrijke trend en ontwikkeling zijn de hogere eisen die de (toekomstige) inwoners stellen aan de kwaliteit van hun woon- en leefomgeving. Mensen en huishoudens kiezen in toenemende mate hun woonplaats op grond van de 'quality of living' en kijken van daaruit welke banen bereikbaar zijn in de eigen stad of in de omgeving.⁵⁵ Met de minder overspannen woningmarkt dan in het verleden, de kleiner wordende huishoudens (toenemende huishoudverdunding), de sterke toename van het aantal eenpersoonshuishoudens, de krimpende beroepsbevolking en toenemende koopkracht zal deze tendens sterker worden. Reeds nu wordt statistisch en als gemiddelde - op COROP-niveau in Nederland en in andere landen – geconstateerd dat "werken het wonen volgt" en dat zal naar verwachting alleen maar sterker worden. Dus gemeenten, steden en regio's gaan 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 (schoon, heel en veilig, goede, goedkope, flexibele termijnen voor bedrijfshuisvesting, ondernemersvriendelijkheid, regelluwte, vriendelijke parkeertarieven, functiemenging e.d.). Wie de

⁵² PBL (Planbureau voor de Leefomgeving), *De verdeelde triomf. Verkenning van stedelijk-economisch ongelijkheid en opties voor beleid*, Ruimtelijke Verkenningen 2016, Den Haag, 2016.

⁵³ Jaar van de Ruimte, *Wie maakt Nederland?*, Platform31, Den Haag, 2015; Ries van der Wouden, *De ruimtelijke metamorfose van Nederland 1988-2015*, Rotterdam/Den Haag, 2015.

⁵⁴ Planbureau voor de Leefomgeving, *Nederland in 2040: een land van regio's*. Ruimtelijke Verkenning 2011, Den Haag, 2011.

⁵⁵ Henri de Groot, Gerard Marlet, Coen Teulings en Wouter Vermeulen, *Stad en Land*, CPB/Atlas Nederlandse Gemeenten, Den Haag, 2010; Gerard Marlet, *De aantrekkelijke stad. Moderne locatietheorieën en de aantrekkingskracht van Nederlandse steden*, Utrecht, 2009.

mensen heeft – en voor hen aantrekkelijke woon- en leefomgevingen heeft – krijgt de bedrijvigheid (“werken volgt wonen”).⁵⁶

Bij de aantrekkelijke woon- en leefomgevingen zijn schoon, heel én veilig een minimale randvoorwaarde. Burgers willen een veilige omgeving, en groen en andere voorzieningen dichtbij. Parkeer- en verkeersoverlast, rommel op straat en hondenpoep worden vaak genoemd als bron van ergernis. De kwaliteit van stedelijk openbaar vervoer wordt in veel gemeenten als onvoldoende beoordeeld. De reis met de tram van Amsterdam-Centraal Station naar Amsterdam-Osdorp duurt langer dan die met de trein naar Den Haag.⁵⁷ De steeds hogere eisen kennen ook een steeds grotere variatie omdat de huishoudens en levenslopen een steeds grotere dynamiek en variatie vertonen. Indien niet aan de veranderende en hogere eisen kan worden voldaan, zullen de (potentiële) stedelingen met de voeten stemmen en elders gaan wonen. De demografische transitie in de grote steden kan ook resulteren in een versterkte segregatie van de bevolkingsgroepen langs sociaaleconomische en sociaal-culturele lijnen.

Toename van tijdelijk wonen, transnationaal wonen en meerhuizigheid

De internationalisering van werk, studie en recreatie heeft ook gevolgen voor de wijze waarop mensen wonen. Volgens de VROM-raad beschikken sommige mensen over meerdere woningen, al dan niet in verschillende landen (meerhuizigheid). Anderen blijven slechts kort op één plaats wonen en trekken als nomaden door het land of over de wereld (tijdelijk wonen). Weer anderen combineren beide zaken. Ook de groep gepensioneerden die gedurende een deel van het jaar, of soms permanent, in het buitenland verblijven, zal waarschijnlijk toenemen. Het aantal mensen in Nederland dat twee (of meer) woningen bezit vertoont een stijgende lijn. Dit wordt verklaard uit de stijging van de welvaart, de gestegen huizenprijzen voor zowel eerste als tweede woningen (de tweede woning als beleggingsobject), en het toegenomen belang van de belevenis- en vrije tijdseconomie. Recreatie en vrije tijd krijgen een steeds belangrijker plaats in het leven van mensen. Tweede woningen worden vaak gebruikt om te ontsnappen aan de drukte van het leven van alledag. Doordeweeks heeft men een drukke en succesvolle carrière en in het weekend en/of in de vakanties zoekt men rust en ontspanning in de tweede woning. Of men benut de tweede woning juist om lekker rustig te kunnen werken. Op die manier combineert men ‘het beste van twee werelden’. Ook beschikt een toenemend aantal mensen over een pied-à-terre in de stad waar men werkt of anderszins actief is, zodat men daar de nacht kan doorbrengen en niet doordeweeks steeds naar huis hoeft. Meerhuizigheid wordt ook ingegeven door de toenemende diversiteit in gezinsvormen. Zo zijn er steeds meer gescheiden of samengestelde gezinnen, waarvan de kinderen één week in het ene huis, en de andere week in het andere huis wonen. Een andere ‘nieuwe’ huishoudensvorm is het pendelhuwelijk. In een dergelijk huwelijk liggen de werkplekken van de beide partners zover uit elkaar dat men besluit om twee woningen te betrekken.

Bij tweede woningen zoals pieds-a-terre nabij de werkplek speelt een probleem met betrekking tot de regelgeving. Mensen met een dergelijke tweede woning zullen deze vooral door de week gebruiken, terwijl ze in het weekend verblijven in hun eerste woning. De vraag is vervolgens welke woning als hoofdverblijf geldt. In Nederland wordt namelijk onderscheid gemaakt tussen ‘hoofdverblijf’ en ‘geen hoofdverblijf’. De locatie van het hoofdverblijf werkt door in tal van zaken, zoals de bevolkingsadministratie, de plaats waar men mag stemmen en de aftrekbaarheid van de

⁵⁶ Gerke J. Jacob, *Location changes of jobs and people: analyses of population-employment interactions and impacts of gender and geography*, Groningen, 2013; W. Vermeulen en J. van Ommeren, Housing supply and the interaction of regional population and employment, Centraal Planbureau, CPB Discussion Paper 65, Den Haag, 2006; G.J. Hoogstra, R.J.G.M. Florax en J. van Dijk, *Do ‘jobs follow people’ or ‘people follow jobs’? A meta-analysis of Carlino-Mills studies*, paper prepared for the 45th European Congress of the European Regional Science Association, Amsterdam, August 23-27, 2005.

⁵⁷ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, *De toekomst van de stad. De kracht van nieuwe verbindingen*, Den Haag, 2014, blz. 129.

hypotheekrente. De trend van tijdelijk wonen en meerhuizigheid verhoudt zich slecht met de organisatie van burgerschap, met alle daarbij horende rechten en plichten, op basis van het "hoofdverblijf".⁵⁸

Nieuwe aanpakken van stedelijke ontwikkeling

In de gebiedsontwikkeling, in de woningbouw en in het verbeteren en verduurzamen van de bestaande woningvoorraad zijn nieuwe aanpakken, nieuwe financieringsvormen en nieuwe instrumenten nodig. Nu het Grote Bouwen, het goedkope, overvloedige geld voorbij zijn, gaat het meer om 'stad te zijn' i.p.v. 'de stad te maken', 'de stad te beheren als een hotelmanager', 'stedelijke vernieuwing op uitnodiging' en 'de spontane stad'. De stedelijke ontwikkeling zal veel meer stapsgewijs, meer incrementeel en meer organisch gaan plaatsvinden. Bij de meer stapsgewijze ontwikkeling is het wel van belang om vanaf het begin niet te besparen op de kwaliteit van de openbare ruimte. Anders komt de ontwikkeling – stapsgewijs of niet - zo wie zo niet van de grond.⁵⁹

Verstedelijking en mobiliteit beter verknopen

Meer dan nu moet verstedelijking afgestemd worden op de capaciteit van mobiliteitsnetwerken en vice versa. De VROM-raad wijst daarbij op het grote belang van multimodale stations die ook met de auto goed bereikbaar zijn. Door op die plekken nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken, ontstaat niet alleen betere bereikbaarheid, maar wordt ook aan individuen keuzevrijheid geboden voor wat betreft de vervoerwijze. De Raad vindt Amsterdam een voorbeeld waar dit goed gelukt is, met intercystations op verschillende plekken aan de ringweg die alle een eigen karakteristiek profiel hebben gekregen. De tegenhanger vormt Utrecht, waar snelwegafslagen en stations niet samenvallen met alle bereikbaarheidsproblemen van dien. De ontwikkeling rond met de auto goed bereikbare stations kan veel meer worden gestimuleerd. Een ontwikkeling op slecht bereikbare plekken dient te worden afgeremd door bijvoorbeeld de kosten van de extra bereikbaarheidsmaatregelen te gaan verhalen. Met relatief kleine ingrepen (een ruimtelijke vorm van acupunctuur) kunnen stedelijke netwerken en nationale netwerken als geheel beter gaan functioneren volgens de VROM-raad.⁶⁰ Vanwege de stedelijke ontwikkelingen is het wenselijk om te komen tot een meer integrale gebiedsontwikkelingen en het in één lijn brengen van tot op heden gescheiden financieringsstromen. Dat de investeringsmiddelen van het Infrastructuurfonds bijna volledig bestemd zijn voor snelwegen en spoorwegen sluit steeds slechter aan bij de behoeften van de grote steden. De investeringen dienen meer gecombineerd te worden met de verstedelijkingopgaven, met de ontwikkeling van met de auto goed bereikbare stations en dient de problematiek van de first en last mile in de steden mede op te lossen. De opgave is om de schotten tussen de beleidsterreinen 'stedelijke ontwikkeling' en 'verkeer en vervoer' te verlagen, om de functionele stad als één geheel te ontwikkelen en om financieringsstromen effectiever te bundelen.⁶¹

42

Personenautogebruik blijft dominante modaliteit

⁵⁸ VROM-Raad, *Wonen in ruimte en tijd. Een zoektocht naar sociaal-culturele trends in het wonen*, Advies 072, Den Haag, 2009.

⁵⁹ Edwin Buitelaar e.a., *Vormgeven aan de spontane stad. Belemmeringen en kansen voor organische stedelijke herontwikkeling*, Planbureau voor de Leefomgeving & Urhahn Urban Design, Den Haag/Amsterdam, 2012; Olaf van de Wal en Frank Wassenberg, *Essay stedelijke vernieuwing op uitnodiging*, KEI/Nicis Institute, Rotterdam/Den Haag, 2012; Marieke Jonker-Verkaart, *Stedelijk ontwikkelen nieuwe stijl. Hoe doe je dat?*, Den Haag, 2015; Olof van de Wal, *Steden van waarde, perspectief voor stedelijke vernieuwing*, Platform31, Den Haag, 2015; Platform31, *Kennisdossier stedelijke vernieuwing* (<http://www.platform31.nl/wat-we-doen/kennisdossiers/stedelijke-vernieuwing>).

⁶⁰ VROMraad, *Acupunctuur in de hoofdstructuur. Naar een betere verknoping van verstedelijking en mobiliteit*, Advies 071, Den Haag, 2009, blz. 9, 31, 62. Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, *De toekomst van de stad. De kracht van nieuwe verbindingen*, Den Haag, 2014, blz. 102-104.

⁶¹ PBL (Planbureau voor de Leefomgeving), *Kiezen én delen. Strategieën voor een betere afstemming tussen verstedelijking en infrastructuur*, Den Haag, 2014; Edwin van Uum en Henk Meurs, *Inrichten en bereikbaarheid: effecten, strategie, governance. Verkenning van de effecten van 'inrichten' op bereikbaarheid en handreikingen voor integratie van 'inrichten' in het bereikbaarheidsbeleid*, Het Noordzuiden en MuConsult, 2015.

Het aantal auto's en het aantal afgelegde kilometers blijft toenemen; al vlakt de groei wel af in vergelijking met de vorige decennia. De behoeften aan mobiliteit en bereikbaarheid hangen af van de bevolkings- en huishoudontwikkeling, de economische groei, de groei van de werkgelegenheid, ruimtelijke spreiding (of concentratie), het autobezit, de verbetering van het infrastructuur- en OV-aanbod en de daling van de gebruikskosten van de auto. De bevolkingsomvang en de huishoudgrootte is een belangrijke stuwende kracht voor de verklaring van de omvang van vooral het personenvervoer. De economische groei zorgt voor een toename van de mobiliteit, waarbij in de prognoses in het verleden het drukkende effect op de mobiliteit van de verdienstelijking van de economie systematisch is onderschat. De relatief sterke groei van de werkgelegenheid en het aantal deeltijdbanen in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw is een stuwende kracht geweest voor de groei van het woon-werkverkeer met zowel het openbaar vervoer als de auto. Daarbij is het fileprobleem stelselmatig onderschat (mede omdat de capaciteitsuitbreiding van het wegennet in de praktijk langzamer ging dan het beleid veronderstelde). Verder blijft het moeilijk om sociaal-culturele veranderingen (toename eenpersoonshuishoudens, keuze ideale woon- en leefomgeving en naar werk forenzen, telewerken, autobezit) en beleidsbeslissingen (invoering ov-studentenkaart, grijs kenteken bestelauto's, invoering rekeningrijden) te voorspellen en mee te nemen in de prognoses over de ontwikkeling van de mobiliteit. Wel kan aangenomen worden dat de krimpende beroepsbevolking een drukkend effect heeft om de groei van de mobiliteit. De bereikbaarheid van banen neemt voor de gemiddelde Nederlander voor alle vervoerwijzen en in alle scenario's toe. Deze toename heeft te maken met een combinatie van voorgenomen investeringen in het vervoersysteem, een sterkere ruimtelijke concentratie en – in scenario Hoog – een toename van de werkgelegenheid. De elektrische fiets vergroot het aantal bereikbare bestemmingen voor langzaam verkeer. Vanwege de reeds voorgenomen investeringen in infrastructuur is er nauwelijks toename van de congestie (scenario Hoog) of zelfs een aanzienlijke afname van de congestie (scenario Laag).⁶²

43

Wel is onduidelijk of een vergaande invloed van ICT op het dagelijks leven leidt tot meer of minder mobiliteit. Het is aannemelijk dat de activiteiten- en verplaatsingspatronen als gevolg van ICT zullen veranderen. De meest aannemelijke effecten zijn meer thuis en elders werken, minder vaak forenzen of op andere tijdstippen, grotere woon-werkafstanden, minder ritten naar winkels, meer bezorgverkeer, opkomst afhaalverplaatsingen, verschraving winkelaanbod, langere verplaatsingen voor winkelen, grotere omvang en ruimtelijke spreiding van sociale netwerken, meer deelname aan vrijetijdsactiviteiten op grotere afstand, gedeeltelijke substitutie door contacten via internet en veranderingen in de tijdbeleving van reizen (en daardoor mogelijk meer reizen).⁶³

De bovengemiddelde groei van de mobiliteit (auto en trein) zal zich vooral voordoen in de Randstad en in 'de vingers' van de Randstad die zich uitstrekken tot Alkmaar, Almere, Amersfoort, Zwolle, Arnhem/Nijmegen, de Brabantse steden en verder naar Maastricht, Aken, Keulen, Heerlen, Luik en naar het zuiden Antwerpen en Brussel. Buiten de Randstad en 'de vingers' zal de toename van de mobiliteit geringer zijn. In de provincies Noord-Brabant, Gelderland en Overijssel is de ontwikkeling van de toekomstige mobiliteit in lijn met het nationaal gemiddelde. In de rest van Nederland (Limburg, Zeeland en de drie noordelijke provincies) groeit de bevolking, en daarmee de mobiliteit, duidelijk

⁶² Mig de Jong en Jan Anne Annema, *De geschiedenis van de toekomst; verkeer- en vervoersscenario's geanalyseerd*, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, Den Haag, 2010, blz. 5-7. Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving, *Cahier Mobiliteit*, Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving, Den Haag, 2015.

⁶³ Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving, *Cahier Mobiliteit*, Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving, Den Haag, 2015, blz. 14.

minder dan elders. Naar verwachting nog wel een toename van het autogebruik maar met name een afname van het gebruik van het openbaar vervoer.⁶⁴

Naar alle waarschijnlijk zal de mobiliteit in heel Nederland – alhoewel trager dan in het verleden – verder toenemen. Daarbij wijzen alle trends in de richting dat deze groei vooral zal plaatsvinden in het autogebruik. Het “spitsuurgezin” kan werken, sporten, recreëren, hobby’s en vrienden alleen combineren met de auto. Hierdoor neemt tevens het kris-kras verkeer in tijd en ruimte toe. Terwijl de toenemende groep ouderen meer gaat reizen en daarbij vooral de auto kiest. Wel was er door de economische crisis tijdelijk sprake van een afname van de congestie. De toekomstige ouderen zullen meer van de auto gebruik maken dan de ouderen van nu en dat ook langer blijven doen. Daarbij zullen zij zoveel mogelijk de spits mijden. De populariteit van het openbaar vervoer – nog geen twee procent van de verplaatsingen - neemt bij deze groep af.⁶⁵

Maar ook afvlakkende toename van de automobilititeit

De toename van de automobilititeit vlakt sinds 2005 gestaag af. De oorzaken zijn nog niet duidelijk. Is er sprake van een natuurlijke grens aan het autogebruik in de stad? De afvlakkende groei, die niemand had voorspeld, lijkt zich in alle regio’s en steden voor te doen. Het kan te maken hebben met de lagere bevolkingsgroei en de vergrijzing, een verzadiging van het autobezit, het bereiken van een natuurlijk maximum van de dagelijkse reistijd in de stad, de herwaardering van het openbaar vervoer, de terugkeer van suburbane jongeren naar de stad en/of de gestegen brandstofprijzen. Opvallend is de plotselinge daling van het aantal autokilometers per hoofd onder mannen in de leeftijdsgroep tussen de 20 en 30 jaar. Dit verschijnsel doet zich voor in het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, de Verenigde Staten en Nederland. In de recente scenario’s van Welvaart en Leefomgeving gaat men er van uit dat er vooralsnog weinig bewijs is dat de attitude onder jongvolwassenen zodanig verandert dat dat zou leiden tot minder mobiliteit. De trend in afvlakkende automobilititeit heeft grote gevolgen voor de inrichting van de steden, de suburbanisatie en voor de pendelstromen tussen grote stad en de omliggende regio. Er moet – met alle onzekerheden over de toekomstige ramingen van de mobiliteitsgroei - zelfs rekening gehouden worden met dreigende overinvesteringen in infrastructuur. De vervoersystemen zullen, tot de doorbraken van de zichzelf besturende auto’s gerealiseerd zijn, niet veel sneller worden.⁶⁶

44

Openbaar vervoer groeit in de Randstad, in de landelijke gebieden onder druk

Het aandeel van het openbaar vervoer in het aantal reizigerskilometers is nagenoeg constant gebleven, vooral door de groei van de reizigerskilometers per trein. In de Randstad stijgt het treingebruik twee keer zo sterk als landelijk. Door de verbeteringen in het treinaanbod neemt het treingebruik met een kwart tot bijna een derde toe. Voor de toekomst is de verwachting dat de vraag naar openbaar vervoer zich concentreert zich op het woon-werk-verkeer in de spits en in de Randstad. Voor de toekomst neemt de bereikbaarheid van banen binnen acceptabele reistijd door snellere reistijden in het openbaar vervoer toe. De bevolkingsgroei in de steden kan het draagvlak voor stedelijk en regionaal openbaar vervoer versterken. In Amsterdam zullen nieuwe OV-verbindingen zorgen voor een betere spreiding in

⁶⁴ Transumo, Visie Transumo op ‘duurzame mobiliteit 2040’; een beeld van duurzame mobiliteit in 2040 en een transitiepad daar naar toe, Zoetermeer, s.a., blz. 9,10. De uitdrukking dat wij van ‘Randstad’ naar ‘Handstad’ omdat ‘de vingers’ van de Randstad zich steeds verder uitstrekken is van Paul Schnabel; Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Frisse kijk op toekomst mobiliteit, KiM-symposium 2010: Min of Meer – trends, gedrag en mobiliteit*, Den Haag, 2010, blz. 5. Lucas Harms, Marie-José Olde Kalter, Peter Jorritsma, *Krimp en Mobiliteit. Gevolgen van demografische veranderingen voor mobiliteit*, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, Den Haag, april 2010, blz. 8. Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving, *Cahier Mobiliteit*, Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving, Den Haag, 2015, blz. 46.

⁶⁵ Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Frisse kijk op toekomst mobiliteit, KiM-symposium 2010: Min of Meer – trends, gedrag en mobiliteit*, Den Haag, 2010. Raad voor Verkeer en Waterstaat, *Wie ik ben en waar ik ga. Advies over de effecten van veranderingen in demografie en leefstijlen op mobiliteit*, 2010, Den Haag, blz. 4.

⁶⁶ The Economist, *Gloom and boom; special report cars*, 20 april 2013.

de stad. Ondanks de kansen voor het openbaar vervoer in de stedelijke gebieden, is de vraag of het openbaar vervoer sterk genoeg is aan de rand van de steden. In de komende decennia zal de mobiliteit vermoedelijk juist groeien van, naar en binnen de randen van de stedelijke gebieden.⁶⁷

Omgevingswet nieuwe kader

De huidige regels voor ruimtelijke plannen zijn ingewikkeld, onduidelijk en verspreid. De nieuwe Omgevingswet vereenvoudigt de regels en voegt ze samen. In de nieuwe Omgevingswet worden 26 wetten en 120 AMvB's samengevoegd tot één wet en vier AMvB's. Daarmee vallen alle regels over de fysieke leefomgeving straks onder één wet. Dit moet leiden tot meer duidelijkheid, zekerheid, samenhang, snelheid, eenvoud, gebruiksgemak en tot meer ruimte voor initiatief. De Omgevingswet omvat onderwerpen als ruimte, milieu, verkeer, natuur en water. De Omgevingswet maakt het straks makkelijker om bouwprojecten te starten en om alle verschillende belangen te betrekken bij nieuwe projecten. De nieuwe wet treedt in 2018 in werking. Binnen de Omgevingswet worden zes instrumenten ontwikkeld die bijdragen aan de doelstellingen: omgevingsvisie, programma's, decentrale regels, algemene rijksregels, omgevingsvergunning en projectbesluit. Deze zes instrumenten vormen de kern van de Omgevingswet. Voor de kwaliteit van wetgeving is van belang dat alle relevante departementen betrokken zijn bij het opstellen van de nationale Omgevingsvisie. Op dit moment is dat nog verre van zeker.⁶⁸

Potentiële gevolgen voor strategische agenda VenJ en de steden

De potentiële gevolgen van de trends en ontwikkelingen worden ingedeeld naar de drie hoofdthema's van het ministerie van VenJ: veiligheid, recht en migratie.

Veiligheid

- De huidige en toekomstige inwoners stellen steeds hogere eisen aan hun woon- en leefomgeving. Dat de woon- en leefomgeving schoon, heel én veilig is, is daarbij een minimale randvoorwaarde. Kunnen het departement en de grote steden niet aan deze minimale eis voldoen dan zullen de inwoners met de voeten stemmen en elders hun woonplaats zoeken.
- In de stad zijn er plekken en plaatsen waar vormen van criminaliteit en herhaald slachtofferschap zich in hoge mate concentreren (hots spots). Zonder ongewijzigd beleid zal op die plaatsen geen verbetering optreden. Een selectieve en preventieve aanpak zal nog sterker dan in het verleden gericht dienen te zijn op plekken, plaatsen, objecten, (potentiele) daders en slachtoffers en gelegenheden waar de criminaliteitsproblematiek het meest omvangrijk is.
- Het sluiten van criminogene locaties heeft een gunstig effect op de veiligheid en vermindert de criminaliteit.
- Preventie in uitgaansgebieden zorgt voor een afname van geweld met veertig procent.
- De georganiseerde criminaliteit werkt nauw samen met terroristische groeperingen en is niet aan grenzen of een territorium gebonden. Bij verschillende vormen van criminaliteit is sprake van grenzeloze (criminele) mogelijkheden.
- De verkeersveiligheid zal positief beïnvloed worden door de ontgroening (niet in de grote steden), de vergrijzing, door technologische systemen die de autoveiligheid vergroten (parkeerassistentie, sensoren, camera's), door handhaving met moderne technieken en op termijn door zelfrijdende auto's. Een winst die deels weer teniet gedaan wordt door de groei in het gebruik van elektrische fietsen over langere afstanden.

45

⁶⁷ Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving, *Cahier Mobiliteit*, Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving, Den Haag, 2015, blz. 40, 45. Planbureau voor de Leefomgeving, *Demografische ontwikkelingen 2010-2040. Ruimtelijke effecten en regionale diversiteit*, Achtergrondstudies, Den Haag, 2013, blz. 58.

⁶⁸ Platform31, *Kennisdossier Omgevingswet*, <http://www.platform31.nl/wat-we-doen/kennisdossiers/kennisdossier-omgevingswet>

Recht

- Er gaan grotere verschillen in Nederland ontstaan tussen steden en regio's. De trend van afvlakkende automobiliteit en grotere pendelafstanden heeft grote gevolgen voor de inrichting van de steden, de suburbanisatie en voor de pendelstromen tussen grote stad en de omliggende regio. En zal de bestuurlijke verhoudingen beïnvloeden.
- De elektrische en zelfrijdende auto heeft belangrijke gevolgen en veranderingen voor de fiscus (accijnzen, BPM), het recht (veiligheid, vrijwaring hackers, aansprakelijkheid), de autoherstelbedrijven (aanzienlijke verlies omzet) en de verzekeringsbranche (aanzienlijke reductie schades en premies).
- De rechten en plichten van burgerschap gekoppeld aan de plek van het 'hoofdverblijf' sluit onvoldoende aan bij de trend van tijdelijke woningen, tijdelijke woonplaatsen en meerhuizigheid.
- Bij het majeure wetgevingstraject van de Omgevingswet moet voor de kwaliteit van wetgeving geborgd worden dat alle relevante departementen betrokken zijn bij het opstellen van de nationale Omgevingsvisie.

Migratie

- De buitenlandse migratie concentreert zich sterk in bepaalde (zwakke) wijken in de grote steden. Op termijn spreidt de migratie zich ook naar de Vinex-locaties en regiogemeenten.

7 Bestuurlijke trends

Complexe opgave voor het bestuur

Voor het bestuur neemt de complexiteit toe door de toenemende verscheidenheid van burgers, niet gedeelde waarden, gebrek aan overeenstemming wat tot het private en publieke domein behoort, de toenemende dynamiek, de noodzaak tot versnelling, de toenemende regionale samenwerking en de groeiende invloed van de Europese Unie. Terwijl de tolerantie voor complexiteit afneemt. Er is een cultuur gegroeid dat de overheid niet mag falen en de politieke volatiliteit is toegenomen (kiezers zijn op drift, en er is onvrede over politici, bestuurders, managers en de publieke dienstverlening). De werkgroep DVB2020 labelt deze trend als 'instabiliteit'. Tegelijkertijd moeten bestuurders authentiek zijn, emoties tonen, mogen zij niet falen, en worden zij geconfronteerd met hoge eisen van goed geïnformeerde burgers. Terwijl diezelfde burgers op drift zijn en geen binding meer voelen met de traditionele politieke partijen en instituties. Daarbij komt dat de overheid volgens Maarten Hajer te maken heeft met een legitimiteitskort, een uitvoeringstekort en een leertekort, én bovendien onvoldoende gebruik maakt van de creativiteit en energie van de samenleving.⁶⁹

De complexiteit wordt ook vergroot door de snelheid en dynamiek van berichten, mededelingen, oproepen en geruchten op sociale media. Voor de overheid, met alle checks en balances en bureaucratische procedures is het lastig om adequaat en met voldoende snelheid hierop te reageren.

Nieuwe sturingsvormen en herdefiniëring van rollen

De demografische, economische, sociaal-culturele, technologische en ruimtelijke trends vragen om ruimte, experimenten en het mogen mislukken. Daarbij zullen de uitkomsten niet altijd in lijn zijn met de ex-ante doelstellingen van het bestuur en de gedroomde toekomst. Tegelijkertijd dient het transformatieproces met voldoende tempo plaats te vinden, blijven checks and balances belangrijk, en blijft 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).

Het loslaten van de overheid en het opnieuw definiëren van verantwoordelijkheden, rollen, regels, private en publieke belangen vraagt om spelregels (primaat of ultimaat van de politiek, private belangen zijn niet per definitie hetzelfde als publieke belangen, bewaken van een equal playing field), duidelijke randvoorwaarden (toezicht, verantwoording, de rol en functie van een maatschappelijke onderneming), stippen op de horizon, inspirerende verhalen én een enorme cultuuromslag. De pathologie van het 'gulzige', 'onmatige', 'verknippte' en 'ADHD-bestuur', waarmee bestuurskundige de huidige overheid typeren, is niet makkelijk achter ons te laten en te transformeren naar een nieuw model.⁷⁰

⁶⁹ Maarten Hajer, *De energieke samenleving; op zoek naar een nieuwe sturingsfilosofie voor een schone economie*, Signalenrapport PBL, 2011. Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Directie Veiligheid & Bestuur 2020*, Werkgroep DVB2020, s.l., december 2020, blz. 31.

⁷⁰ David van Berlo, *Wij, de overheid. Co-creatie in de netwerksamenleving*, s.l., s.a., blz. 88. Willem Tommel, *Gulzig bestuur*, Den Haag, 2007; Joop Koppenjan, *Het verknippte bestuur; over efficiency, samenhang en toewijding bij publieke dienstverlening*; Jos de Beus, 'ADHD-bestuur met zijn voortdurende vernieuwing laat de publieke sector ontsporen', in: *NRC Handelsblad*, 28 juni 2008. De overheid neemt vaak de verantwoordelijkheid voor ingrijpen op zich, ongeacht of zij de meest geschikte instantie daarvoor is. De mooiste uitleg van dit verschijnsel komt uit de BBC-serie 'Yes Prime Minister'. De topambtenaar sir Humphrey Appleby vatte in een van de afleveringen de gedachte van de gemiddelde politicus samen in de volgende logische redenering: "We ought to do something. This is something. Hence, we ought to do this". Aangehaald in Coen Teulings, Lans Bovenberg, Harry van Dalen, *De cirkel van goede intenties. De economie van het publieke belang*, Amsterdam, 2005, blz. 12.

De spagaat van ‘terugtrekken’ en ‘optreden’

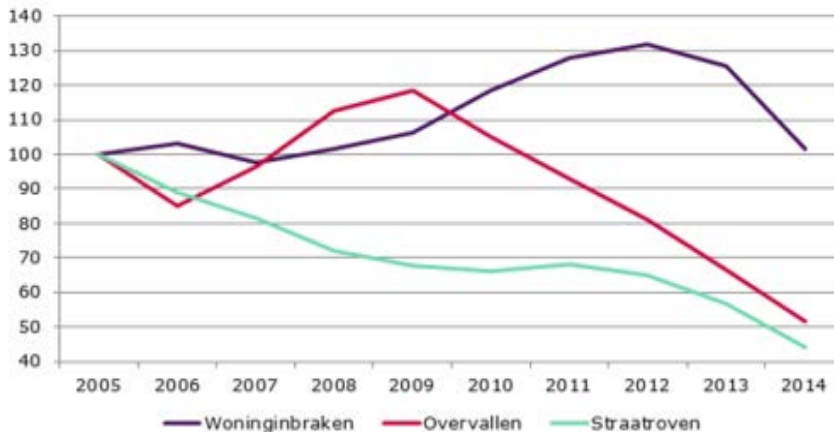
‘Loslaten’ en ‘ruimte geven’ zijn de maatschappelijke ontwikkeling in onze samenleving en in onze steden. Dit loslaten kan voortkomen uit de erkenning dat de overheid in toenemende mate niet (meer) de meest geschikte instantie is om in te grijpen. Het is ook denkbaar dat het loslaten ingegeven is door een weloverwogen analyse dat de ingrijpende veranderingen 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 culturomslag van overheid en samenleving. De overheid moet durven los te laten en de burger moet durven om weer meer eigen verantwoordelijkheid te nemen.

Dit wordt ook ingegeven omdat een eeuw succesvol overheidsbeleid en een zeecontainer met bijbehorende wetgeving ons veel welvaart en welzijn gebracht. Gemeten naar objectieve maatstaven, draaien we in vrijwel alle internationale vergelijkingen mee in de top vijf. Dit succes zien we tegelijkertijd niet weerspiegeld in het maatschappelijk en politieke debat. Integendeel, wie niet beter weet en vanaf een andere planeet de discussie in Nederland volgt, krijgt de indruk dat wij aan de rand van de afgrond staan. Dit is een teken van de verwarrende paradigmashift waarin wij met het openbaar bestuur verkeren.⁷¹

Wij bevinden ons daarmee in een overgangstijd tussen bestuurlijke paradigma’s. Het paradigma van bijvoorbeeld de verzorgingsstaat, met zijn nadruk op centraal ingrijpen, grootschaligheid, uniformiteit en gelijkheid past steeds minder bij de veranderende maatschappelijke verhoudingen. Er zijn de afgelopen jaren dan ook verschillende pogingen gedaan om het bestuur bij de tijd te brengen. Maar de resultaten daarvan stellen teleur, mede omdat de routines van de verzorgingsstaat dominant zijn gebleven, zowel in de verwachtingen die burgers van de overheid hebben als in de manier waarop de overheid ingrijpt. Dit heeft volgens de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling te maken met de spagaat tussen ‘terugtrekken’ en ‘optreden’ waarin de overheid zit.⁷²

48

Figuur 7.1 Ontwikkeling van het aantal woninginbraken, overvallen en straatroven 2005-2014 (2005 = 100)



Bron: Jaap de Waard, *Daling van (geregistreeerde) criminaliteit: trends en mogelijke verklaringen*, Ministerie van Veiligheid en Justitie, Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding, Achtergronddocument concept 1 mei 2015, blz. 39.

⁷¹ Frans Soeterbroek, ‘Een lichte kijk op de sturing van de stad’, in: Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI), *Essays Toekomst van de Stad*, Den Haag, 2012.

⁷² Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), *Mind the trap. Reflectie op het advies ‘Loslaten in vertrouwen’ van de Raad voor het openbaar bestuur*, Den Haag, 2012.

Overheid niet langer de belangrijkste actor om maatschappelijke problemen op te lossen

De overheid is op tal van complexe maatschappelijke terreinen slechts één van de spelers. De overheid is daarbij steeds minder de eerst aangewezen actor om de maatschappelijke problemen op te lossen. Onze welvarende en complexe samenleving heeft de innovativiteit, flexibiliteit, financiële middelen en talenten om velerlei maatschappelijke problemen zelf op te lossen. De overheidsrol wordt het faciliteren van ontwikkelingen, het geven van ruimte, en het vaststellen van spelregels (scheidsrechter, arbiter bij rivaliserende (ruimte)claims, marktmeester, internaliseren van externe effecten) zodat de kracht van de 'civil society' gemobiliseerd kan worden. De sleutel tot sturing in de samenleving ligt niet meer bij het uitbreiden van de bureaucratie of een toename van het aantal publieke of verzelfstandigde diensten. Complexiteit is niet meer te beheersen met structuur. De burger en de markt zullen het initiatief moeten nemen, de ruimte moeten claimen, het zelfbestuur als complement van zelforganisatie moeten afdwingen en invulling geven aan hogere vormen van participatie (meebeslissen, meefinancieren, mee-uitvoeren en mee-evalueren). De nieuwe vormen van burgerparticipatie en burgerinitiatieven en de nieuwe rol van de overheid (participerende of meewerkende overheid) vraagt om nieuwe vaardigheden van politiek, bestuur en beleid. Er is nieuwe kennis en er zijn nieuwe vaardigheden nodig om te zoeken naar de juiste balans tussen eigen en gedeelde verantwoordelijkheid, tussen private en publieke sturingsmechanismen en tussen private en publieke belangen.

Op het gebied van veiligheid blijft de overheid met zijn geweldmonopolie natuurlijk een zeer belangrijke actor. Maar ook op dit terrein kunnen burgers een steeds belangrijker rol vervullen. Ondanks de dalende geregistreerde criminaliteit (zie figuur 7.1) nemen de subjectieve onveiligheidsgevoelens – die het sterkst zijn onder inwoners van sterk verstedelijkte gebieden - niet of nauwelijks af.⁷³ Volgens Schuilenburg zullen meer preventieve en vooral meer repressieve maatregelen niet leiden tot een scherpe daling van de onveiligheidsgevoelens. Het betrekken van bewoners en buurten bij de veiligheidsproblemen die aangepakt moeten worden, het versterken van sociale bindingen in de wijk (portiekgesprekken) en het inschakelen van kernbewoners en rolmodellen kan wel een positieve invloed hebben op de onveiligheidsgevoelens. Voorbeelden zijn het Chicago Alternative Policing Programme, de Deventer Wijkaanpak, Buurt Bestuurt in Rotterdam, College Hillesluis Rotterdam en het project Connect in Bos en Lommer.⁷⁴

49

De inzet van de juiste instrumenten bij wicked problemen

Het zoekproces naar nieuwe vormen van sturing en legitimiteit bij complexe opgaven en 'wicked' problemen op het gebied van wonen, werken en samenleven is beladen met normatieve connotaties en met onvoldoende analyse van de aard van de stedelijke problemen waarmee men te maken heeft en welke instrumenten daarbij horen. Om beleid te bepalen, zijn twee zaken nodig: kennis van de huidige situatie (IS) en een set van waarden voor de gewenste toekomst (SOLL).

⁷³ Jaap de Waard, *The crime drop in The Netherlands: What explanations can be given?* Presentation for the Safer Sweden Foundation, Amsterdam, 6 april 2016; Jaap de Waard, *Daling van (geregistreerde) criminaliteit: trends en mogelijke verklaringen*, Ministerie van Veiligheid en Justitie, Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding, Achtergronddocument concept 1 mei 2015, blz. 39; Jaap de Waard en Paul van Voorst, *Daling Criminaliteit: feiten, verklaringen en mogelijke beleidsscenario's*, Ministerie van Veiligheid en Justitie, 26 oktober 2015.

⁷⁴ Marc Schuilenburg, "Op zoek naar een positieve betekenis van veiligheid", in: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *Essays Toekomst van de stad*, Den Haag, 2012, blz. 56-59 en Jan Dirk de Jong, "Zonder elkaar is iedereen alleen. Een essay over het gevoel van veiligheid in de stad en angst voor geweld op straat", in: *Idem*, blz. 60-62.

Figuur 7.2 Aard van de problemen en de geëigende aanpakken

		consensus over in geding zijnde waarden en normen	
		+	-
		gewenste situatie	
consensus over van belang zijnde kennis huidige situatie	+	Gestructureerd probleem • <i>Onderzoek</i> • <i>Analyse</i> • <i>Rekenen</i>	Matig gestructureerd probleem (doelen) • <i>Onderhandelen</i>
	-	Matig gestructureerd probleem (middelen) • <i>Zorgvuldig beoordelen van voor- en nadelen</i>	Ongestructureerd probleem • <i>Reflectief leren</i>

50

Als er consensus is over de benodigde kennis en over de doelen die bereikt moeten worden dan kunnen de oplossingen berekend, geanalyseerd, en onderzocht worden en gecodificeerd worden in wet- en regelgeving. Echter als er consensus is over de kennis die in het geding is en de wijze waarop de situatie beïnvloed kan worden, maar er is geen consensus over de wenselijkheid van de uitkomst dan is de geëigende aanpak 'onderhandelen'. Deze situatie doet zich veel voor bij ethische kwesties (abortus, euthanasie). Als daarentegen de gewenste eindsituatie onomstreden is (participatie, integratie, voorkomen schooluitval), maar er is geen consensus over de kennis en de aanpak die nodig is om dit te realiseren dan is er sprake van een matig gestructureerd probleem (middelen). De beste benadering van dit type problemen is het 'zorgvuldig beoordelen van de voor- en nadelen van verschillende opties'. Maar als er zowel geen consensus is over de relevante kennis (wat is er aan de hand?) als dat er geen consensus is over de waarden die in het geding zijn (hoe hoort het te zijn?) dan hebben wij te maken met een ongestructureerd of een 'wicked' probleem. En steeds meer stedelijke problemen zijn als ongestructureerde problemen te karakteriseren. Het probleem is pas echt duidelijk nadat de juiste oplossing is gevonden en de juiste oplossing is ook pas achteraf duidelijk. In deze situaties zijn alleen reflexieve leerprocessen mogelijk (2^e orde leren). Uitkomsten van handelingen en interventies worden niet alleen gebruikt om interventies te optimaliseren maar tevens om de achterliggende doelstelling te beoordelen en aan te passen. Bij 'wicked' problemen zijn regelgeving en codificatie niet mogelijk en gewenst. Echter vaak zijn politici en beleidsmakers geneigd om problemen zoveel mogelijk als gestructureerde problemen aan te pakken; terwijl de stedelijke vraagstukken vaak niet gestructureerd zijn. Het gevaar is daarbij dat de problemen te eenvoudig worden voorgesteld, dat belangrijke zaken over het hoofd worden gezien en dat een niet-effectieve aanpak wordt gekozen.⁷⁵

⁷⁵ Matthijs Hisschemöller en Rob Hoppe, 'Coping with intractable controversies: The case for problem structuring in policy design and analysis', in: *Knowledge and Policy*, vol. 8, 1995-96, issue 4, blz. 40-60; Robert Duiveman, *Voor je het weet krijg je een essay; kennismaken rondom stedelijke vraagstukken*. Verkenning van kennisbehoeften voor "The Hague Academic Coalition for Sustainable Urban Development (HACU) in opdracht van de Gemeente Den Haag, Dienst OCW-ASP, 2011.

De blijvende cruciale rol voor de overheid

Het economische, sociale, ruimtelijke en technologische trends vragen 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 met voldoende tempo op de trends en ontwikkelingen ingespeeld worden, blijven *checks and balances* belangrijk en blijft 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).

De zelforganisatie van burgers gaat gepaard 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. Als burgers zaken onderling regelen zonder consequenties voor anderen dan is het een privaat probleem en heeft de overheid daar niets mee te maken. De burger is daarbij niet gebonden aan bestuursrecht, gelijkheid en rechtvaardigheid. 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. Bovendien gedijen burgerinitiatieven niet bij een terugtrekkende overheid, maar behoeven een activerende, verbindende en uitnodigende overheid.

De spelregels en randvoorwaarden die de overheid moet vastleggen en bewaken liggen – samengevat - op het vlak van tegengaan van ongeoorloofde uitsluiting, voorkomen van eigenrichting, willekeur en het nastreven van enkel en alleen private belangen, het 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 en het afzwakken van externe effecten.⁷⁶

51

Opschaling naar de regio en het daily urban system

In een regio hangen de beleidsterreinen economie, bereikbaarheid, wonen, winkelen, recreëren, arbeidsmarkt, onderwijs, re-integratie, zorg en welzijn sterk samen. Vooral de arbeidsmarkt is een regionale markt die bovendien geografisch aan het opschalen is. Voor jongeren, alleenstaanden, tweeverdieners en hoogopgeleiden is de Randstad één geheel. Bij deze groepen zien wij interstedelijke migratie over grote afstanden en wordt in toenemende mate de stadsregionale roltrap vervangen door een interstedelijke en nationale roltrap. In de 25, 50 of 100 'daily urban systems' in Nederland – het aantal is afhankelijk van de aard van de analyse – is de samenhang te zien in economische relaties, de diensten- en sociale infrastructuur, en de ruimtelijke verbindingen. Over het algemeen sluit het lokaal bestuur in Nederland hierbij nog niet goed aan. De Studiegroep Openbaar Bestuur adviseert de Tweede en Eerste Kamer dan ook om te komen tot meer variatie, meer flexibiliteit en minder vrijblijvendheid in de bestuurlijke arrangementen. Het openbaar bestuur moet effectiever, efficiënter en meer flexibel kunnen inspelen op de telkens veranderende economische opgaven. Voor de beleidsterreinen van het ministerie van VenJ is het wenselijk om bij deze noodzaak en behoefte aan meer variatie, differentiatie en flexibiliteit aan te sluiten.⁷⁷

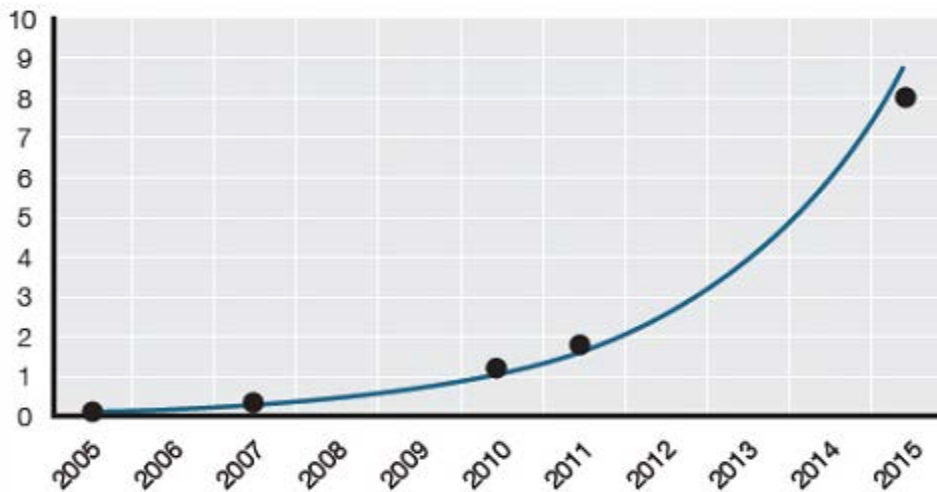
⁷⁶ Martijn van der Steen, Mark van Twist, Nancy Chiun-A-Fat, Tobias Kwakkelstein, *Pop-up publieke waarde. Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie*, NSOB, Den Haag, 2013.

⁷⁷ Studiegroep Openbaar Bestuur, *Maak verschil. Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*, s.l. s.a. (2016).

Internet, big data en open data veranderen het democratisch proces en de dienstverlening van de overheid

Het internet en de enorme hoeveelheid data over iedereen en alles verandert het democratisch proces. Dit zien wij voor het eerst in de Verenigde Staten, maar de ontwikkeling spreidt zich uit naar Canada en naar Europa. Het internet, smartphones en cloudcomputing maken het goedkoop en eenvoudig om te communiceren en om enorme hoeveelheden data te verzamelen, op te slaan en te analyseren. Het zal in toenemende mate verkiezingsprogramma's, verkiezingscampagnes, de organisatie van protestbewegingen en de verbetering van het overheidsbeleid en de dienstverlening van de overheid beïnvloeden.

Figuur 7.3 De snelle exponentiële groei van digitale data; geschatte wereldwijde opslag in zettabytes



52

Bron: OECD (zettabytes = ZB = trillions = miljoen x miljoen gigabytes)

In de Verenigde Staten zien wij lokale overheden - allereerst in Boston, Chicago en New York – de toenemende hoeveelheid data gebruiken om de planning, de dienstverlening en de betrokkenheid van burgers te verbeteren. Steden worden zich er bewust van dat de beschikbare gegevens en de infrastructuur om ze te analyseren op termijn net zo belangrijk worden voor het welzijn van de burgers dan het energienet en het transportsysteem. Dit vergt wel de integratie van de informatiesystemen, beschikbare data over alle afdelingen en diensten heen en vele gekwalificeerde data-analisten.⁷⁸ De data en analysemogelijkheden maken het ook mogelijk om te experimenteren met A/B-testen. Om tot een betere dienstverlening te komen en om nieuwe diensten te ontwikkelen moeten afdelingen en diensten beter samenwerken en moeten ambtenaren een grotere handelingsvrijheid hebben, afgerekend worden op hun resultaten en niet op het slaafs volgen van de regels.

De valkuil van het oprukken van de controlestaat

Mede gevoed door het appel vanuit de samenleving treedt de overheid op. Daarbij is sprake van een opmerkelijke paradox. Een eeuw van succesvol overheidsbeleid en een zeecontainer met bijbehorende wetgeving hebben ons veel welvaart en welzijn gebracht. Gemeten naar objectieve maatstaven, draaien we in vrijwel alle internationale vergelijkingen mee in de top vijf. Dit succes zien we tegelijkertijd

⁷⁸ Op dat punt kunnen de grote steden zich nog verbeteren als Amsterdam maatgevend is voor de Nederlandse grote steden. Amsterdam neemt in the safe cities index op 'digital security' de 17-de plek in van vijftig steden in de wereld. The Economist Intelligence Unit, *The Safe Cities Index 2015. Assessing urban security in the digital age*, Londen, s.a., blz. 32. Op health security (plaats 13), infrastructure safety (plaats 4) en personal safety (plaats 9) doet Amsterdam het trouwens beter.

niet weerspiegeld in het maatschappelijk en politieke debat. Integendeel, wie niet beter weet en vanaf een andere planeet de discussie in Nederland volgt, krijgt de indruk dat wij aan de rand van de afgrond staan. Dit is een teken van de verwarrende paradigmashift waarin het openbaar bestuur verkeert. Het optreden van de overheid is zeker in het afgelopen decennium sterk geïnspireerd op semi-managementdenken. Dat heeft geleid tot een sterke instrumentalisering van bestuur en politiek en een sterk centralistische inslag van het overheidsbestuur. De gevolgen zijn onder meer een verlicht aanbodbestuur waar vraagsturing wordt beoogd, een opeenstapeling van sturingsinstrumenten, een meetindustrie die alle ruimte voor instellingen insnoert en een systeemlogica waar burgers nauwelijks iets van begrijpen. De logica van de systeemwereld is dominant en de leefwereld van de burgers is ondergeschikt.

Albert-Jan Kruijer wijst er op dat naast het verminderen en verschrompen van de dienstverlening, zorgverlening en hulpverlening de controlestaat steeds sterker wordt. Er wordt overal geïnvesteerd in controleurs, inspecteurs en toezichthouders. In het toezicht treedt de overheid helemaal niet terug. In deze twee ontwikkelingen zit een rare contradictie. De overheid zegt: 'wij gaan het niet meer doen, u moet het zelf doen, maar wij gaan wel controleren of u het goed doet'. De overheid kan de oplossing van uw probleem niet meer betalen, maar gaat wel controleren of u uw eigen oplossing wel goed uitvoert. Veel duidelijker zou zijn als de overheid zou zeggen: 'de thuiszorg kunnen wij niet meer betalen, u moet het helemaal zelf regelen'. Dan weet iedereen waar hij aan toe is. Echter de reflex lijkt te zijn dat de overheid moet controleren, eisen blijft stellen en zich ermee blijft bemoeien. Dit gaat echter 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. Deze sturing- en controleneiging van de overheid raakt ook welzijnsinstellingen, scholen of omroepen. Overal is de druk groot om meer diensten te verlenen tegen minder geld, en om meer verantwoording af te leggen met minder vrijheid om eigen keuzes te maken. In hun overlevingstocht zitten maatschappelijke organisaties gevangen in enerzijds disciplinerende wetgeving en toezichtorganen, en anderzijds de eisen van de markt.⁷⁹

53

Potentiële gevolgen voor strategische agenda VenJ en de steden

De potentiële gevolgen van de trends en ontwikkelingen worden ingedeeld naar de drie hoofdthema's van het ministerie van VenJ: veiligheid, recht en migratie.

Veiligheid

- De mogelijkheden van predictive policing dienen gepaard te gaan met sociale innovatie en met een sterker betrokkenheid van inwoners bij de veiligheidsvraagstukken.
- Ministerie, grote steden, bedrijven, instellingen en burgers moeten meer werk maken van digitale veiligheid.⁸⁰

⁷⁹ Albert Jan Kruijer, *Burgerkracht. De 'governmentality' van het bestuur is aan vervanging toe*, Den Haag, 2013; Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), *Mind the trap. Reflectie op het advies 'Loslaten in vertrouwen' van de Raad voor het openbaar bestuur*, Den Haag, 2012; Raymond Gradus, 'Bemoeizucht van dit kabinet', in: *NRC Handelsblad*, 2 mei 2013; Michiel Goudswaard, 'Annetje Ottow. We moeten de roep om steeds meer toezicht durven weerstaan', in: *Het Financieele Dagblad*, 27 april 2013; Tweede Kamer, *Mijn onbegrijpelijke overheid*, Verslag van de Nationale ombudsman over 2012, vergaderjaar 2012-2013, 33 539, nr. 2; Evelien Tonkens en Jan Willem Duyvendak, 'Wie wil zich nu laten douchen door de buurman', in: *NRC Weekend*, 11 mei 2013, blz. 8, 9.

⁸⁰ Rob de Lange, "De digitale ophaalbrug moet snel omhoog kunnen". Interview met Wim Kuijken (boegbeeld van het veiligheidscluster The Hague Security Delta) in: *Het Financieele Dagblad*, 19 april 2016.

Recht

- Het ministerie en de grote steden dienen zich strategisch te positioneren ten opzichte van de ontwikkeling van meer digitale rechtspraak en 'pop-up courts'.
- Het experiment FinPro met big data in Rotterdam-Zuid heeft vormen van fraude aan het licht gebracht die zonder de koppeling van bestanden van diverse organisaties niet zichtbaar zijn. De conclusie is dat de fraude met uitkeringen, verzekeringen, toeslagen, subsidies en inschrijvingen veel wijder verbreid is dan tot dusver bekend. Volgens alle betrokkenen loont het de moeite om op deze weg verder te gaan om de verzorgingsstaat en de rechtstaat niet verder te ondermijnen.⁸¹
- Het ministerie en de steden bevinden zich volgens de transitiedeskundigen in een verandering van tijdperken. Er vinden ingrijpende maatschappelijke sociale, culturele, politieke, economische en technologische veranderingsprocessen plaats die aangeduid kunnen worden met een paradigmashift. In deze paradigmashift verliezen oude kennis, wijsheden, vuistregels, vaardigheden en activa hun waarde en betekenis. De transities gaan gepaard met grote onzekerheid en overal wordt de onvrede van grote groepen zichtbaar. In dergelijke transformerende tijden - met veel geëxperimenteer - is codificatie niet goed mogelijk. Als normen en waarden in toenemende mate niet gedeeld worden, zijn formele instituties, en is zelfs de rechtstaat, geen lang leven beschoren. En bij vele stedelijke vraagstukken is 'onderhandelen' en 'reflectief leren' meer effectief dan regels en wetgeving.
- Wij hebben te kampen met een financiële crisis, met een ecologische crisis en met een groeiende ongelijkheid in Nederland, Europa en de rest van de wereld. Daarbij is de politiek zijn greep aan het verliezen op de enorme geldconcentraties, de ongelijkheid, de klimaatvraagstukken en de vluchtelingenstromen die nog veel groter kunnen worden dan wij tot nu toe hebben gezien. Op alle gebieden kan het slechter worden voor de minima, de werkloosheid, de natuur en het klimaat. Burgers verliezen steeds meer het gevoel van controle over hun omgeving. Overal wordt de onvrede van de bevolking zichtbaar in politieke versnippering, de opkomst van nieuwe politieke partijen, protestbewegingen en groepen die een fundamentele verandering bepleiten. Zelfs het IMF waarschuwde recentelijk voor het maatschappelijk klimaat dat zich richt tegen de toenemende inkomensongelijkheid, de economische elite, globalisering, economische integratie en vrijhandel. Een maatschappelijk klimaat dat zich steeds breder manifesteert, mede omdat niemand een overtuigend antwoord lijkt te hebben.
- De onzekerheid, de twijfel en het (nog) ontbreken van overtuigende antwoorden is het kenmerk dat onze samenleving zich op een kantelpunt bevindt. Dat wij te maken hebben met een verandering van tijdperken. Een uitdagende tijd die de maatschappij instabiel en kwetsbaar voor verstoringen maakt, maar tegelijkertijd de deur opent voor radicale veranderingen. Oude bestuursvormen en economische modellen raken achterhaald. De hiërarchische top-down samenleving maakt plaats voor een duurzame, bottom-up netwerkmaatschappij. De samenleving beweegt zich van een verticale organisatie naar een horizontale organisatie, van centraal gestuurd naar decentraal gestuurd en van top-down naar bottom-up. De mensen zoeken wereldwijd, in Europa, in Nederland en in de grote steden naar nieuwe oplossingen en ontplooiën nieuwe initiatieven (energie, zorg, stadslandbouw, deeleconomie). Al die initiatieven laten zien dat er onvrede is en dat er een wil is om dingen te veranderen. Mensen streven naar samenredzaamheid, minder afhankelijkheid van de overheid en grote organisaties en naar meer binding met de eigen buurt. Wij zien hiermee volgens een Tegenlichtuitzending zelfs "de kiemen van het nieuwe Nederland". Het ministerie en de grote steden moeten hierin strategisch hun rol en positie kiezen.

⁸¹ Het Financieele Dagblad, *Systeemfraude snel en hard aanpakken* (redactioneel commentaar) en *Zolang het onder de rader blijft, ettert het door*, 9 mei 2016, blz. 1-3.

- De rol van de overheid is zeker niet uitgespeeld in de transitiefase, de systeemverandering en de paradigmashift. Voor de rijksoverheid en de stedelijke overheden is het van belang om met een publiek perspectief een visie en richting te formuleren, om creatieve destructie niet te belemmeren, om nieuwe toetreders mogelijk maken, om een equal playing field veilig te stellen, om de solidariteit te organiseren, om experimenten mogelijk maken, om het monitoren, evalueren en leren te bevorderen en om competenties te ontwikkelen. Omdat de problemen bovendien zo fundamenteel samenhangen, werken de oplossingen ook alleen als ze in samenhang worden aangepakt. De economische, sociale en ecologische transitie kan alleen succesvol zijn als ze in samenhang worden aangepakt en als het goede instrument gekozen wordt bij de gestructureerde, matig gestructureerde of ongestructureerde probleem. En de complexe maatschappelijke vraagstukken moeten wij bovendien in toenemende mate multidisciplinair en transdisciplinair aanpakken. Dat moeten we leren en ontdekken met elkaar en de overheid kan hier een belangrijke voorttrekkende rol in vervullen.
- Het openbaar bestuur en de bestuurlijke arrangementen dienen beter aan te sluiten bij het daily systems. Dit lukt over het algemeen het lokaal bestuur in Nederland nog niet goed. Recentelijk is gepleit voor meer lokale en regionale variatie, flexibiliteit en minder vrijblijvendheid in de bestuurlijke arrangementen. Voor de beleidsterreinen van het ministerie van VenJ is het wenselijk om bij deze noodzaak en behoefte aan meer lokale en regionale variatie, differentiatie en flexibiliteit aan te sluiten.
- De overheid investeert aanzienlijke sommen in controleurs, inspecteurs en toezichthouders. De digitale technologie stelt de overheid bovendien in staat een vrijwel totale controle te verwerven over de bevolking. Naast de tirannie die daar van uitgaat, lijken wij daarmee ook de kenmerken van de high-trust samenleving te verlaten. In het toezicht treedt de overheid helemaal niet terug. Dit is een onlogische ontwikkeling bij het beleidsstreven om de burgers meer eigen verantwoordelijk en zelfregie te geven. Het gedrag van de controlerende overheid lijkt te zijn: 'wij gaan het niet meer doen, u moet het zelf doen, maar wij gaan wel controleren of u het goed doet'. Hiermee wordt het beleidsstreven om de burgers weer meer eigen verantwoordelijkheid te geven effectief de nek om gedraaid.

55

Migratie

- Kustaw Bessems verwacht dat de samenleving, burgers en kiezers tot het uiterste zullen gaan om naast de welvaart ook de rechten en vrijheden die wij genieten aan zowel vluchtelingen als arbeidsmigranten te ontzeggen.
- Een onwelgevallige mening, onwelgevallige kritiek, een onwelgevallige grap en je kunt serieus gevaar lopen. De voornaamste dreiging komt daarbij vanuit de islam. Het bevoegd gezag last evenementen af omdat de veiligheid niet gegarandeerd kan worden. Het aantal slachtoffers van jihadistische aanslagen mag betrekkelijk laag zijn, de reikwijdte van de aanslagen en de dreiging zijn enorm. Zij hebben voor iedereen die zich uit over de islam een einde gemaakt aan de onbevangingheid. Zij hebben geleid tot angst en zelfcensuur.