

ECONOMISCHE VITALITEIT EN SOCIALE DUURZAAMHEID: BESTUURLIJKE UITDAGINGEN VOOR DE STAD¹

Sako Musterd en Jan Nijman
Centre for Urban Studies – Universiteit van Amsterdam

Dit essay levert een bijdrage aan discussies over de rol van het openbaar bestuur in de economische ontwikkeling van steden en stedelijke regio's in Nederland. Wij leggen hierbij de nadruk op de rol van de overheid vis-a-vis markt en samenleving en op het verband tussen economie en sociale duurzaamheid. Steden zijn complexe ruimtelijke systemen waarin de economie nauw is verweven met de sociale structuur. Waar de kracht van de markt waar mogelijk moet worden vrijgelaten en vaak kan worden versterkt en gefaciliteerd in samenwerking met het openbaar bestuur, liggen bijzondere uitdagingen voor het openbaar bestuur in de ruimtelijke (sortering) effecten van marktwerking, de bevordering van sociale cohesie, het ondersteunen van verantwoordelijk burgerschap, en in de lange termijn planning. Het gaat daarbij om de bevordering van leefbaarheid en sociaal welzijn, om het stimuleren van individueel initiatief en het wijzen op eigen verantwoordelijkheid, maar ook om het voorzien in publieke goederen en een ruimtelijke organisatie die niet door marktwerking tot stand komen, ten gunste van een vitale economie op de lange termijn.

Veel activiteit van de overheid is – terecht – gericht op het organiseren en vormgeven van het bestuur zelf. Van het openbaar bestuur wordt verwacht dat het besluiten neemt over de ruimtelijke niveaus waarop democratische processen vorm moeten krijgen en waarop bestuurlijke participatie moet plaatsvinden. De democratische legitimering vereist daarnaast dat het openbaar bestuur meedenkt over de organisatie van samenwerking tussen alle actoren die vorm geven aan verandering in de samenleving. Het collectieve, maar vaak in de tijd gelimiteerde, karakter van burgerparticipatie is daarnaast gebaat bij een beperkte faciliterende rol van het openbaar bestuur. Andere bestuurlijke interventies betreffen de financiering van collectieve voorzieningen (zoals politie, openbare ruimte, waterbeheer en infrastructuur) en het vormgeven aan de samenwerking met de private sector. Een belangrijke rol van het openbaar bestuur in dit opzicht is het erop toezien dat er voldoende concurrentie bij de stedelijke ontwikkeling gewaarborgd blijft. Een neoliberale koers, gericht op optimale aanwending van de kracht van de markt, is thans vrijwel mondiaal favoriet, al zijn er veel nationale en plaatselijke varianten (Brenner *et al.*, 2010). Het huidige discours over stad en beleid, en de sympathie voor de ontwikkeling van *smart cities*, reflecteert ook een aanzienlijk vertrouwen in technologische ontwikkelingen als oplossing voor stedelijke vraagstukken (Hajer & Dassen, 2014). Hierbij speelt de private sector wederom een grote rol als producent van zowel technologie als *big data*. Digitalisering en informatisering zijn uiteraard van groot belang in de moderne stedelijke economie en ook cruciaal in bestuur en bij politieke en bredere maatschappelijke participatie. Echter, een uitgesproken politieke toekomstvisie op de stedelijke samenleving is noodzakelijk om het dreigende gevaar van een technologie-geleide ontwikkeling te keren. Het is tekenend voor de huidige tijdgeest dat de vraag “technologie waartoe?” al snel wordt afgedaan als reactionair. In dit essay onderkennen wij het belang van technologie bij velerlei stedelijke problemen maar we leggen de nadruk op enkele hardnekkige sociaal-ruimtelijke vraagstukken die de economische potentie van de stad beïnvloeden, die niet met technologische interventies zijn op te lossen, en waarin de rol van het openbaar bestuur doorslaggevend is.

¹ Met dank aan prof. dr. Luca Bertolini, dr. Marco Bontje, dr. Joos Droogleever Fortuijn, dr. Virginie Mamadouh, prof. dr. Dorien Manting, dr. Fenne Pinkster en prof. dr. Willem Salet voor hun nuttige bijdrage aan dit essay.

In het navolgende concentreren wij de aandacht op een drietal fundamentele uitdagingen voor het openbaar bestuur: problemen van groei en krimp in het Nederlandse stedelijke landschap; het belang van lange-termijn planning voor een duurzame grootstedelijke economie; en de noodzaak van sociale cohesie in de beoogde ‘participatie-samenleving.’

Groei, krimp, en de schaal van effectief bestuur in het nationale stedelijke landschap

De verhoogde mondiale economische dynamiek kan leiden tot relatief drastische nieuwe groei en ontwikkeling van stedelijke gebieden. Vooral in grootstedelijke regio’s die goed zijn ingebed in de internationale economie en waar de ‘klassieke’ vestigingsfactoren optimaal zijn (bereikbaarheid, infrastructuur, aanwezigheid van hoger onderwijs, de aanwezigheid van economische clusters met bijpassende instituties), zien we zulke groei zich voordoen. Groei is niet alleen een fysiek stedelijk of economisch verschijnsel, maar wordt ook verbonden met een toename van sociaal kapitaal, met ruimte om te participeren in de samenleving. We zien dit in Nederland met name in de Randstad en binnen de Randstad vooral in de regio Amsterdam. In een vergevorderde en hoog verstedelijkte economie zoals Nederland – al bijna 400 jaar meer dan 50% urbaan – gaat deze groei echter gepaard met krimp en achteruitgang in nabije regio’s. Waar het oude regionaal-economische concept van ‘cumulatieve causatie’ voornamelijk ter uitleg diende van voortgaande ruimtelijk geconcentreerde groei in sterke regio’s, dienen we nu in Nederland ook rekening te houden met ‘cumulatieve krimp’. Bepaalde regio’s en steden zijn geconfronteerd met een neerwaartse spiraal: de werkloosheid en vergrijzing nemen er toe, investeringen dalen, voorzieningen (bijvoorbeeld scholen, ziekenhuizen) verdwijnen, en de maatschappelijke participatie komt onder druk.

Van belang is dat groei en krimp dikwijls aan elkaar zijn verbonden. De uit krimpgebieden vertrekkende bevolking oriënteert zich meestal op de groeigebieden en versterkt daarmee de groei in locaties waar men naartoe gaat, maar verergert tevens de krimp in plaatsen waar men vandaan komt: Amsterdam en Eindhoven verwelkomen de jongeren die Zeeuws Vlaanderen en Limburg met lede ogen zien vertrekken. Uit onderzoek blijkt overigens dat soms de bevolking leidend is in krimpregio’s, maar dat het in andere gevallen juist de economische ontwikkeling is die de krimp in gang zet (Hoekveld, 2014). Groei en krimp kunnen ruimtelijk ver van elkaar af liggen, maar liggen dikwijls ook heel dicht bij elkaar (stad en ommeland). Het begrip ‘periferie’ is dan ook een schaal-gevoelig en relatief begrip. Parkstad Limburg, een regio die met krimp te maken heeft, wordt soms als perifeer aangeduid (ten opzichte van de groeiende Randstad), maar bij een ander perspectief ligt de regio in feite heel dicht bij groeigebieden als Aken en Maastricht.

Het probleem in deze ligt niet in ruimtelijke ongelijkheid op zichzelf: ruimtelijk geconcentreerde groei is van veel factoren tegelijk afhankelijk en die zijn nu eenmaal niet overall in de vereiste mate aanwezig. Het probleem schuilt in de (veelal aan groei gerelateerde) krimp: het economische en sociale verval van specifieke steden en regio’s. Het gaat hier dikwijls om voorheen goed-ontwikkelde industriële gebieden die sinds de jaren tachtig niet in staat blijken om de overgang te maken naar het postindustriële tijdperk. Soms vindt een herwaardering plaats door de markt, maar men kan deze gebieden ook links laten liggen, waardoor niet alleen het economische, maar ook het sociale perspectief en het vertrouwen in politiek en bestuur onder druk komen te staan. Hoe dit tij te keren? Als de markt niet zelf, of in samenwerking met de overheid tot oplossingen komt, kan het openbaar bestuur hier in ieder geval op twee manieren een rol spelen.

Waar groei en krimp in nauw verband staan, is de ruimtelijke schaal van het openbaar bestuur en de samenwerking tussen verschillende bestuurslagen van groot belang. In dit geval is het

allereerst nodig om precies te weten of en op welke wijze de groei in het ene gebied samengaat met krimp in het andere gebied; hoe groeipotentie van een specifieke locatie elders tot versnelde afschrijving leidt of vroegtijdige bedrijfssluiting veroorzaakt, en uiteindelijk economische en demografische krimp teweegbrengt. Als dat inzicht is bereikt, ontstaan aanwijzingen voor het schaalniveau of de schaalniveaus waarop interventie van het openbaar bestuur, eventueel in de vorm van *multi-level governance*, kan plaatsvinden om de negatieve effecten van de ontwikkeling te bestrijden. Het is dus bij uitstek een taak van het openbaar bestuur om de verbinding tussen groei en krimp te maken en vervolgens medeverantwoordelijkheid te ontwikkelen, bijvoorbeeld door samenwerking tussen bestuurslagen te organiseren of door een bestuurslaag op metropolitaan niveau te realiseren. Voor sommige doeleinden bestaan dergelijke regio's (denk aan de vervoersregio), maar interventie voor meer integrale en gemeentegrensoverschrijdende vraagstukken – zoals die zich in krimpgebieden manifesteren – lijkt, gelet op de recente intrekking van de WGR-plusregio's, niet meer gezien te worden als een essentiële taak van regionaal openbaar bestuur. Men verlaat zich hier op de vrijwillig van onderop vormgegeven regionale samenwerkingsverbanden, die zeker in 'probleemgebieden' niet zonder externe bestuurlijke bemoeienis tot stand zullen komen; of men vertrouwt op het vangnet van het centrale openbaar bestuur via algemene en specifieke uitkering uit het Gemeentefonds.

In de Amerikaanse context, waar lokale belastingen bepalend zijn voor het merendeel van de inkomsten van gemeenten, en waar geen herverdeling plaatsvindt via vereveningsfondsen, en waar vaak geen gedeelde regionale verantwoordelijkheid wordt gevoeld, zijn de gevolgen van groei en krimp soms desastreus zoals in het geval van Detroit of grote wijken (deelgemeenten) van de stadsgebieden van Miami, Philadelphia, of San Francisco (Nijman & Clery, 2014). In Nederland vermijden we dergelijke buitensporige trends en ruimtelijke polarisatie door de belasting vooral centraal te heffen en vervolgens – een belangrijke taak van het openbaar bestuur – met het Gemeentefonds herverdeling te bewerkstelligen. Hierdoor was het mogelijk om steden met een relatief eenzijdige industriële structuur, zoals Enschede, Tilburg en Rotterdam, door een moeilijke fase van economische herstructurering te loodsen. En passant is dit inzicht ook een signaal aan het adres van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten die pleiten voor meer lokale en minder landelijke belastingen. Een pleidooi voor grotere afhankelijkheid van lokale inkomsten ziet over het hoofd dat lokale ruimtelijke eenheden, zoals gemeenten, geen gesloten geheel vormen, maar deel uitmaken van (metropolitane) regio's of nog grotere (netwerk) eenheden.

Waar krimp in belangrijke mate een op zichzelf staand regionaal verschijnsel lijkt en zich op grotere afstand bevindt van groeicentra (bijvoorbeeld de regio Zuid Limburg), is het openbaar bestuur ook nog geconfronteerd met een andere uitdaging. Recent onderzoek aan het Centre for Urban Studies (Hoekveld, 2014) geeft aan dat dergelijke regio's verre van homogeen zijn. Er zijn vaak aanzienlijke intraregionale verschillen in economische en demografische ontwikkeling en in het niveau van voorzieningen. De ontwikkelingsdynamiek van dergelijke krimpregio's is complex en vereist meer onderzoek. Maar het is al wel duidelijk dat het openbaar bestuur een belangrijke rol kan spelen in de regionale sturing van het behoud van voorzieningen in selectieve locaties waar dit het meest efficiënt is, en waar dit tevens van positieve invloed is op private investeringen en werkgelegenheid. Krimpgebieden vertonen een negatieve wisselwerking tussen investeringen, bevolkingsgroei, en voorzieningenniveau. De overheid kan invloed uitoefenen op economie en demografie via de ondersteuning van voorzieningen. Veel gemeenten in de krimpregio's kampen met dezelfde problemen en trachten zich staande te houden maar dit is niet overal mogelijk; het leidt tot inefficiënte concurrentie. Op de juiste regionale schaal kan het openbaar bestuur besluiten waar

voorzieningen niet langer rendabel zijn en waar voorzieningen juist behouden moeten blijven en een groter gebied gaan bestrijken.

Het belang van lange-termijn denken voor een duurzame grootstedelijke economie

De economie is veranderlijk en vaak onvoorspelbaar, vooral daar waar laissez-faire en mondialisering zich doen gelden. De stad, daarentegen, is gekenmerkt door een zekere continuïteit (Beauregard and Haila 2000). Die continuïteit is tot op zekere hoogte verankerd in de gebouwde omgeving, maar ook in de sociale structuur en met name de demografie. De markt opereert van nature ‘bij de dag’ maar kan wel langdurige effecten hebben voor de stad, die op hun beurt van invloed kunnen zijn op toekomstige economische ontwikkelingen. Het is aan het openbaar bestuur om, indien nodig, te interveniëren in deze complexe wisselwerking (op verschillende tijdschalen) tussen stedelijke omgeving en economie. Effectief openbaar bestuur vereist een vooruitziende blik. We richten ons hier op enkele voorbeelden met betrekking tot stedelijke demografie en ruimtelijke ontwikkeling.

De stedelijke economie, ondernemerschap, creativiteit, en vernieuwing zijn in belangrijke mate geconditioneerd door diversiteit onder de stedelijke bevolking (bijv. Florida, 2002; Glaeser, 2011; Hall, 1998). Sociale, economische en demografische diversiteit draagt bij aan sociale dynamiek en diversificatie en vernieuwing van economische activiteiten. Deze diversiteit staat thans onder druk in de grote (binnen)steden, bijvoorbeeld in Amsterdam. Het gebied binnen de Amsterdamse ringweg is in snel tempo ge-gentrificeerd en geïnternationaliseerd. Door het actuele functioneren van de woningmarkt is er weinig ruimte meer voor de lagere inkomensgroepen, de sociale woningsector zit ‘op slot’, en door de hoge prijzen in de vrije sector is de toegang voor jongeren en recent afgestudeerden tot de woningmarkt in dat gebied (de helft van de stad) versperd (Boterman *et al*, 2013). Dit is een belangrijk demografisch cohort, het omvat de creatieve ondernemers en middenklassers van morgen, dat momenteel echter de grootste moeite heeft om een plaats te veroveren in dit deel van de stad. Het huidige slechte functioneren van de woningmarkt kan zich ook in de toekomst economisch doen wreken. De vrije markt biedt vooralsnog geen uitweg: de grote vraag en het beperkte woningaanbod in de vrije sector doen de prijzen verder stijgen. Het is dan aan de politiek en het openbaar bestuur om, met vooruitziende blik, toegang tot de woningmarkt te creëren voor starters, jongeren, en (lagere) middelbare inkomens ten behoeve van een duurzame dynamiek van de stedelijke economie.

De overheid kan gevangene zijn van de tijdgeest. Een extreem voorbeeld van massale markt-gestuurde stedelijke ontwikkeling is de suburbanisatie en ‘urban sprawl’ in (met name) de Verenigde Staten na de Tweede Wereldoorlog. Toen was het winstgevend, het beantwoordde aan de wensen van de consument, en het werd gefaciliteerd door de overheid. Ruim een kwart eeuw later ontstond een consensus dat het een negatieve ontwikkeling is geweest: een aanslag op schaarse ruimte en het milieu en economisch inefficiënt. Op dit moment voltrekt zich de meest in het oog springende stedelijke transformatie in China (in belangrijke mate gestuurd door ontwikkelaars, bouwmaatschappijen, en lokale overheden aan de ene kant, en (voornamelijk kleine) investeerders aan de andere kant). De snelheid en grootschaligheid van de stedenbouw in China is indrukwekkend, evenals de schijnbare afwezigheid van een openbaar bestuur met lange termijn perspectief. In Nederland is de werkelijkheid anders dan in de VS of in China, maar het principe van een (niet) vooruitdenkende overheid met onvoldoende oog voor de negatieve externe effecten die zich in de toekomst kunnen voordoen, is ook hier van belang.

Wanneer er sprake is van groei dan zal de vraag naar huisvesting en allerlei voorzieningen en infrastructuur toenemen. Bij flinke groei zal die vraag groot zijn. In het verleden is gebleken dat dan de neiging ontstaat om ‘efficiënte’ grootschalige projecten te realiseren. Eén van de bekendste voorbeelden daarvan is de ontwikkeling van naoorlogse middelhoogbouw en hoogbouwcomplexen, als reactie op de woningnood. Veel steden in Nederland en in de rest van Europa, of zelfs daarbuiten volgden dit pad. De ontwikkeling van grootschalige nieuwbouw (ook laagbouw) in groeikernen om verspreide urbanisatie tegen te gaan is een ander voorbeeld. Op het gebied van de weginfrastructuur zijn de vele semi-snelwegen in stedelijk gebied voorbeelden van grootschalige en ‘efficiënte’ maatregelen om ruimtelijk-economische problemen het hoofd te bieden.

Wanneer zich flinke groei manifesteert, dan vergt dat vaak in een kort tijdsbestek aanzienlijke ingrepen. Op het moment dat de vraag zich aandient, hebben bestuurders en ontwikkelaars vaak wel een idee van wat een goede ontwikkeling is, maar of dat idee op lange termijn tot duurzame oplossingen leidt, is nog de vraag. Het is een taak van het openbaar bestuur om de risico’s van de gevolgen van snelle verandering van voorkeuren en opvattingen te verkleinen. De grootschalige ontwikkelingen van de jaren 60 en 70 van de vorige eeuw vormen het voorbeeld bij uitstek van hoe ontwikkelingen fout kunnen lopen. Woningnood en modernisme, met opvattingen over functiescheiding, leefruimte, samenleven, autogebruik, en in het algemeen het leven van de moderne mens, leidde tot grootschalige gestandaardiseerde productie van nieuwe woongebieden en tot flinke verkeersdoorbraken, die als het aan het bedrijfsleven had gelegen, nog forser hadden gekund. Het openbaar bestuur greep hier in Nederland nog betrekkelijk tijdig in, waardoor grootschalige vernietiging van cultureel erfgoed kon worden vermeden. Het naar later bleek, niet lang houdbaar zijn van de grootschalige woonontwikkelingen heeft geleid tot enorme kapitaalvernietiging (Rowland et al. 2009). Juist de grote ruimtelijke concentratie van woningen die uiteindelijk minder gevraagd bleken, was problematisch. Een meer over kleine steden gespreide ontwikkeling had problemen kunnen reduceren omdat de absorptiecapaciteit dan groter zou zijn geweest. Getalsmatig was meer spreiding over meer verschillende steden ook mogelijk geweest, maar niet zonder interventie van het openbaar bestuur. De les was eerder al geleerd dat het vrijlaten van de ruimtelijke ontwikkeling leidt tot grootschalige spreiding, waardoor aaneengesloten recreatie- en natuurgebieden onder druk komen. Ook voor meer incrementele ontwikkeling door de tijd is publieke sturing onmisbaar.

Het voorbeeld van de naoorlogse woningbouw laat overigens zien dat het niet alleen een kwestie is van het beteugelen van de negatieve effecten van marktwerking. De grootschalige en geïndustrialiseerde bouw was ook ideologisch gedreven, in dit geval door modernisme in de stedenbouw en had tevens een door de overheid gestimuleerd economisch motief: de lonen laag houden. Dit maakt duidelijk dat niet alleen de markt, maar ook de overheid een stedelijke ontwikkeling in gang kan zetten die uitmondt in weinig duurzame gebouwde omgevingen. Het is daarom van groot belang dat het openbaar bestuur van hoge kwaliteit is en continue werkt aan een ontwikkelingsperspectief van stedelijke en regionale milieus, met een speciaal oog voor duurzame fysieke en sociale oplossingen, anticiperend op veranderende omstandigheden. Daartoe dient er ook discussie te komen over de vraag op welke schaal (tijd en ruimte) het bestuur georganiseerd moet worden om optimaal over deze zaken te kunnen waken.

Sociale cohesie in de stedelijke samenleving

De recente WRR-Verkenning 28 over ongelijkheid gaat in op de morele en instrumentele aspecten van sociale ongelijkheid (Kremer *et al.*, 2014). Met verwijzingen naar Wilkinson en

Pickett (2009) wordt aangegeven wat de negatieve effecten van omvangrijke sociale ongelijkheid kunnen zijn, bijvoorbeeld in de sfeer van welzijn, economische kansen, gezondheid en overlevingskansen. In genoemde en verwante studies wordt niet ingegaan op de ruimtelijke aspecten van ongelijkheid. Toch is die ruimtelijke dimensie van groot belang en naar ons oordeel een belangrijke reden voor het lokale, regionale en landelijke openbaar bestuur om in te grijpen in stedelijke processen. Nobelprijswinnaar Thomas Schelling liet al in 1971 zien dat bij afwezigheid van interventie een relatief geringe sociale ongelijkheid in de stedelijke samenleving al kan leiden tot aanzienlijke sociaal-ruimtelijke segregatie. Zeer recent heeft onderzoek van het Centre for Urban Studies, in samenwerking met het CBS, aangetoond dat ook in de vier grote Nederlandse stedelijke regio's sterke processen aanwezig zijn die leiden tot het wegwerken van discrepanties tussen de eigen individuele sociale positie en de sociale positie van de buurt waarin men woont (Musterd *et al.*, 2015). Hoe groter de discrepanties, des te groter de verhuiskans. Na de verhuizing blijkt de afstand tussen individu en buurt drastisch verminderd. De zogenaamde "big sort" (ruimtelijke sortering die tot homogenisering leidt) die Amerikaanse steden wordt toebedacht (Bishop 2008) begint zich ook steeds meer in Europa, en ook in Nederland te manifesteren, zo blijkt uit recent onderzoek (Tammaru *et al.* 2015).

Uit de literatuur komt naar voren dat omvangrijke segregatie gepaard gaat met disaffiliatie, het van elkaar losraken van bepaalde subklassen in de bevolking. Dat begint met lichte segregatie, maar ervaringen in Europa, Noord- en Zuid-Amerika en Azië laten zien dat dit kan uitmonden in sterk gesegregerde, gefragmenteerde en gepolariseerde steden, waarin de middenklasse zich meer en meer letterlijk distantieert van lagere klassen en waarbij vormen van 'cocooning' optreden, op het gebied van wonen en, zo blijkt uit onderzoek, ook in andere domeinen zoals werk en vervoerwijze. Ongelijkheid in toegang tot voorzieningen, wonen, en werk kunnen tot sociale spanningen leiden en politieke strijd over 'het recht op de stad.' In Nederland zijn dergelijke trends lange tijd vermeden maar dat lijkt niet langer het geval. Segregatie is afhankelijk van vele factoren, maar het is een wetenschappelijk feit dat steden in contexten met geringe interventie gekenmerkt worden door meer omvangrijke ruimtelijke ongelijkheid. Korte tijd is voor dit doel gebruik gemaakt van de capaciteit van woningcorporaties, die voor het op peil houden van de waarde van hun onroerend goed er ook belang bij hebben de omgeving aantrekkelijk en leefbaar te houden, onder andere door te blijven investeren in 'hun' buurten en wijken. Maar bij een geringere rol voor deze actoren en bij versnipperd individueel eigendom ligt hier een taak voor het openbaar bestuur om middelen in te zetten om het niveau van sociaal-ruimtelijke segregatie te beteugelen. Tegelijkertijd heeft het openbaar bestuur een rol in het waarborgen van een voldoende grote differentiatie aan woonmilieus om zodoende de differentiatie aan huishoudens en de verschillende eisen die zij stellen aan woonmilieus in verschillende fasen van hun leven te kunnen bedienen. Het bestrijden van segregatie betekent dus niet dat er allemaal vergelijkbare gemiddelde milieus moeten worden gerealiseerd. Dat zou de individuele keuzevrijheid teveel indammen. Het is wel van belang om voldoende aandacht te besteden aan het schaalniveau waarop de differentiatie moet worden nagestreefd. Het in Nederlandse steden gebruikelijke beeld van 'homogene buurten' in 'heterogene wijken', lijkt nog steeds handelingsperspectief te kunnen bieden. Private investeerders zullen zich waarschijnlijk nauwelijks door deze kaders laten leiden, tenzij gestuurd door het openbaar bestuur. Interventie die aansluit bij de differentiatie en de dynamiek in de stad, heeft de grootste succeskans.

Toenemende ongelijkheid, ruimtelijke segregatie, en disaffiliatie ondermijnen de sociale cohesie van de samenleving in grootstedelijk Nederland. Sociale cohesie en gezamenlijkheid zijn van belang voor de leefbaarheid van de stad maar ook voor het efficiënt functioneren van

de markt en de politiek (Putnam 2000). Voor het succes van de beoogde ‘participatie maatschappij’ (denk aan mantelzorg) is sociale cohesie zelfs essentieel. De participatie maatschappij, genoodzaakt door een terugtrekkende verzorgingsstaat, draait om burgerschap, gemeenschapszin, solidariteit, en sociaal kapitaal. En van dat alles lijkt er nu juist steeds minder te zijn. Uiteraard ligt hier ook een verantwoordelijkheid voor de burgers zelf. Maar de individuele burger heeft slechts weinig invloed op de ontwikkeling van sociaal-ruimtelijke segregatie, zal misschien zelf als individu ruimtelijk gedrag vertonen dat segregatie versterkt en bredere solidariteit vergeet, terwijl men tegelijkertijd de negatieve effecten van segregatie verwerpt. Het is een riskante ontwikkeling maar wij schatten in dat de markt er weinig aan gelegen zal zijn. Het is een teken aan de wand dat de Kerk bezig is met een comeback. Er liggen “nieuwe mogelijkheden om Jezus Christus te vertegenwoordigen in de samenleving,” zo wordt gezegd (Vriesema 2014). Hier ligt dus wel een belangrijke taak voor het lokaal openbaar bestuur. Omdat de verzorgingsstaat niet langer garant staat voor de financiering van bepaalde voorzieningen, ligt er een taak voor het openbaar bestuur om het alternatief te faciliteren in de vorm van de participatie maatschappij. De bevordering van ruimtelijke en sociale diversiteit en integratie is daarbij een belangrijk middel. Het gaat hierbij niet zozeer om het bevorderen van economische gelijkheid maar veeleer om gemeenschapszin. “Bij burgerschap en participatie” zegt Tonkens (2014), “gaat het niet slechts om herverdeling, maar ook om erkenning. Burgerschap is een moreel-emotionele praktijk.” Burgerschap is ook, bij uitstek, een aangelegenheid voor het openbaar bestuur.

Agenda en aanbevelingen: enkele stellingen

- Democratisch verkregen legitimiteit vereist een actieve rol van het openbaar bestuur in de waarborging en uitvoering van stedelijke plannen.
- Het openbaar bestuur moet erop toezien dat concurrentie en veelzijdigheid is gewaarborgd bij het vormgeven van stedelijk-regionale ontwikkelingen.
- Het openbaar bestuur moet zorgvuldig vaststellen waar de positieve werking van markt en privé-sector met beleid kan worden gestimuleerd en waar de negatieve werking van de markt kan worden gecorrigeerd. Daarbij moet ook de invloed van overheidsinterventie voortdurend worden geëvalueerd.
- Een toekomstvisie op de stedelijk-regionale samenleving is vereist om technologie-geleide ontwikkeling te voorkomen.
- Het openbaar bestuur heeft tot taak om ruimtelijke groei en krimp aan elkaar te verbinden en om samenwerking te organiseren tussen bestuurslagen of een bestuurslaag op stedelijk-regionaal niveau te realiseren.
- Bij afnemende staatsinterventie is een goed georganiseerd openbaar bestuur op regionaal niveau onontbeerlijk omdat gemeenten geen gesloten gemeenschappen zijn en hun eigen ontwikkelingen niet alleen in de hand hebben.
- Het openbaar bestuur moet reageren op negatieve externe effecten van marktwerking met gevolgen voor het functioneren van en toegang tot de regionale woningmarkt.
- Het openbaar bestuur heeft een functie in het ontwikkelen van langetermijnvisies voor toekomstige stedelijk-regionale ontwikkeling.
- Bij een terugtrekkende landelijke overheid dient de centrale greep op de verdeling van gemeentelijke financiën te blijven bestaan.
- Het openbaar bestuur dient continu te werken aan een ontwikkelingsperspectief voor stedelijke en regionale milieus. Duurzame fysieke en sociale oplossingen voor stedelijke problemen vergen onderbouwde anticipatie op veranderende omstandigheden.
- Er dient opnieuw discussie te komen over de vraag op welke schaal (tijd en ruimte) het bestuur georganiseerd moet worden om optimaal te kunnen functioneren.

- Sociaal-ruimtelijke ongelijkheid (segregatie en polarisatie) neemt toe zonder ruimtelijke interventie door het openbaar bestuur en zal onwenselijke negatieve externe effecten voor het functioneren van stedelijke regio's voortbrengen.
- De bevordering van ruimtelijke en sociale diversiteit en integratie is een belangrijk middel, niet zozeer gericht op het bevorderen van sociaaleconomische gelijkheid maar op het stimuleren van gemeenschapszin.

Bibliografie

- Beauregard, R. A. and Haila, A. (2000) The unavoidable continuities of the city. In P. Marcuse and R. van Kempen, editors, *Globalizing Cities. A New Spatial Order?* Oxford, UK: Blackwell, 22–36.
- Bishop, B. (2008) *The Big Sort. Why the Clustering of Like-Minded America is Tearing Us Apart*. New York: Houghton Mifflin Hartcourt.
- Boterman, W., Hochstenbach, C., Ronald, R., Sleurink, M. (2013) *Duurzame toegankelijkheid van de Amsterdamse woningmarkt voor starters*. Universiteit van Amsterdam: Centre for Urban Studies.
- Brenner N., Peck, J. & Theodore, N. (2010) Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways, *Global Networks*, Vol. 10(2): pp.1-41.
- Florida, R. (2002) *The rise of the creative class: and how it's transforming work, leisure, community, and everyday life*. Basic Books: New York.
- Glaeser, E. (2011) *Triumph of the City. How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*. New York: Penguin
- Hajer, M. & Dassen, T. (2014) *Smart About Cities. Visualizing the challenge for 21st century urbanism*. Den Haag: PBL Publishers.
- Hoekveld, J.J. (2014) *Urban decline within the region. Understanding the Intra-regional Differentiation in Urban Population Development in the Declining Regions Saarland and Southern-Limburg*. Proefschrift, Universiteit van Amsterdam.
- Hall, P. (1998) *Cities in Civilization: Culture, Technology, and Urban Order*. New York: Pantheon Books.
- Kremer, M, Bovens, M., Schrijvers, E. & Went, R. (2014) (red.) *Hoe ongelijk is Nederland? Een verkenning van de ontwikkeling en gevolgen van economische ongelijkheid – WRR-Verkenning 28*. Den Haag/Amsterdam: WRR/Amsterdam University Press.
- Musterd, S., Van Gent, W., Das, M. & Latten, J. (2015) Adaptive Behaviour in Urban Space; Residential Mobility in Response to Social Distance. Accepted and forthcoming in *Urban Studies*.
- Nijman, J. & Clery, T. (2014) The United States: Suburban imaginaries and metropolitan realities. In: P. Hamel & R. Keil (Eds.), *Suburban Governance: A Global View*. University of Toronto Press, pp. 57-79.
- Putnam, R. (2000) *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Rowlands, R., S. Musterd and R. van Kempen (2009) (Eds.) *Mass Housing in Europe. Multiple Faces of Development, Change and Response*. London: Palgrave, Macmillan.
- Schelling, Th. C. (1971) Dynamic Models of Segregation. *Journal of Mathematical Sociology*, 1, pp.143-186.
- Tanmaru, T., Marcińczak, S., Van Ham, M. & Musterd, S. (2015) (Eds.) *East Meets West: New Perspectives on Socio-economic Segregation in European Capital Cities*. London/New York: Routledge.
- Tonkens, E. (2014) Vijf misverstanden over de participatiesamenleving. *Trouw* 28-7-2014. www.trouw.nl/tr/nl/6704/Sociale-Vraagstukken/article/detail/3703372/2014/07/28/Vijf-

misverstanden-over-de-participatiesamenleving.dhtml

Vriesema, I. (2014) De comeback van de kerk. *NRC Handelsblad*, 27 september 2014.

Wilkinson, R. & K. Pickett (2009) *The Spirit Level. Why Equality is Better for Everyone*.
Londen, Pinguin Books.