

De SER-agenda voor de Stad



De SER-agenda voor de Stad

UITGEBRACHT AAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKSRELATIES

NR.5 - AUGUSTUS 2015

Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) adviseert het kabinet en het parlement over de hoofdlijnen van het te voeren sociaal en economisch beleid en over belangrijke wetgeving op sociaal-economisch terrein. Ook is de SER betrokken bij de uitvoering van enkele wetten.

De SER is in 1950 bij wet ingesteld. Zitting in de SER hebben vertegenwoordigers van ondernemers en van werknemers, en kroonleden (onafhankelijke deskundigen). De raad is een onafhankelijk orgaan dat door het gezamenlijke Nederlandse bedrijfsleven wordt gefinancierd.

De SER wordt bij de uitvoering van zijn functies bijgestaan door een aantal vaste en tijdelijke commissies. Enkele vaste commissies zijn onder bepaalde voorwaarden ook zelfstandig werkzaam.

Actuele informatie over de samenstelling en de werkzaamheden van de SER en zijn commissies, persberichten en het laatste nieuws zijn te vinden op de website van de SER. Ook alle adviezen die sinds 1950 zijn verschenen, zijn daar te vinden. Adviezen van de laatste jaren zijn ook in gedrukte vorm verkrijgbaar. Het SERmagazine brengt maandelijks nieuws en achtergrondinformatie over de SER, de overleconomie en belangrijke sociaal-economische ontwikkelingen.

Sociaal-Economische Raad
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag
T 070 3499 499
E communicatie@ser.nl
www.ser.nl

©2015, Sociaal-Economische Raad

Alle rechten voorbehouden

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding

ISBN 978-94-6134-074-0

Inhoudsopgave

Voorwoord	7
1. Hoofdpijnen en aanbevelingen	11
1.1 Adviesaanvraag en reikwijdte	11
1.2 Welke mechanismen zorgen voor een succesvolle stad?	13
1.3 Bevindingen	17
1.4 Thema's voor de Agenda Stad	18
2. De stad: een pluriform begrip	23
3. Economie van de stad	29
3.1 De triomf van de stad	29
3.2 Naast succes ook grotere verschillen	37
3.3 Stad gesteld voor transformatieopgaven	40
3.4 Conclusies	42
4. Hoe doen Nederlandse steden het?	45
4.1 Steden en regio's in internationaal perspectief	45
4.2 Hoe staan Nederlandse gemeenten ervoor?	47
4.3 Mesoperspectief: relaties tussen stad en ommeland	52
4.4 Invloed van onderwijs, arbeidsmarkt en woningmarkt	54
4.5 Conclusies	62
5. De stad vanuit SER-perspectief	65
5.1 Kader	65
5.2 Nationale opgave: ruimtelijk economisch beleid	67
5.3 Opgave steden: dynamisch woon-, (verblijfs-) en vestigingsklimaat	70
5.4 Stad van de toekomst en de 'nieuwe' economie	74
5.5 Verbindingen optimaliseren	77
5.6 Bevordering van ondernemerschap, innovatie en economische dynamiek	81
5.7 Talentbenutting als basis voor vitale stad	92
5.8 Regionale samenwerking en nationale kaders	108
5.9 Conclusies	111

Bijlagen		117
1	Adviesaanvraag	117
2	Samenstelling Commissie STAD	119



Voorwoord

Voorwoord

Voor u ligt het hoofdlijnenadvies van de SER over de Agenda Stad. Door dit onderwerp op de politieke agenda te zetten, staat 'de stad' centraal op vrijwel alle bestuurlijke agenda's. Het is druk op het thema stad.

Ook ik heb de afgelopen maanden diverse werkbezoeken afgelegd, rondetafel-discussies bijgewoond en talloze gesprekken gevoerd met deskundigen uit de bestuurlijke praktijk en wetenschap. Veel onderwerpen passeerden de revue: van het beleid om kenniswerkers aan te trekken en te binden (bijvoorbeeld in de regio Eindhoven) tot onorthodoxe maatregelen om gezinnen die buiten de boot dreigen te vallen, alsnog een kans te bieden op een zinvol bestaan (Rotterdam-Zuid). Als één ding duidelijk is geworden, dan is het wel dat stadsbestuurders instrumenten nodig hebben om goed in te kunnen spelen op de vele behoeften die in stedelijke regio's spelen. Ook komt naar voren dat er in alle geledingen van de samenleving mensen zijn die zich met enthousiasme en passie willen inzetten voor 'hun' stad of regio.

Wat leren al die ervaringen me? Allereerst dat 'de' stad niet bestaat. Steden variëren niet alleen in omvang en samenstelling, ze spelen ook verschillende rollen in het economisch systeem; sommige zijn onderdeel van een internationaal netwerk, andere hebben veeleer een kernfunctie binnen de eigen regio. De grote steden uit de Randstad zijn niet te vergelijken met krimpsteden in grensregio's. Ook binnen steden zijn de verschillen soms groot. Amsterdam is hiervan een voorbeeld. Dit zijn gegevens.

Dat 'de' stad niet bestaat, is ook bestuurlijk van belang. Allerlei functies die met het functioneren van de stad samenhangen, passen niet meer in ons bestuurlijke model. Zo houdt het arbeidsmarktgedrag van stedelingen zich niet aan stads- of gemeentegrenzen. Met goede verbindingen kunnen mensen immers met een redelijke reistijd ver buiten de eigen gemeente werken. De komst van de 35 arbeidsmarktregio's maakt het mogelijk beter op deze dagelijkse werkelijkheid in te spelen. Alle reden om van de arbeidsmarktregio's een succes te maken.

Wat ik verder geleerd heb, is dat het in veel steden bruist van de ideeën. Of het nu gaat om ondernemers, bestuurders, werknemers binnen hun bedrijf, of burgers in hun wijk, velen hebben plannen die de eigen stad of regio vooruithelpen. Er zijn dan ook talloze hoopgevende initiatieven die van onderop tot stand komen. In dit hoofdlijnenadvies zijn hier diverse voorbeelden van terug te vinden. De 'goede voorbeelden' laten steeds weer zien dat een breed gedragen visie, een goed idee, lef,

doorzettingsvermogen en de wil tot samenwerken de sleutels voor succes zijn. Deze ingrediënten vormen ook de basis voor succesvolle steden waarin economische dynamiek en sociale samenhang samengaan.

De SER heeft in het voorliggende advies de thema's van de Agenda Stad op hoofdlijnen in kaart gebracht en bij elk van deze thema's puntsgewijs enkele richtingen voor vervolgacties aangegeven. Uiteindelijk hangt het succes van steden af van de benutting en ontwikkeling van menselijke talenten. Ondernemerschap en vakmanschap floreren het best in een aantrekkelijk stedelijk klimaat. Onderzoek, innovatie, onderwijs en scholing bieden de mogelijkheid in te spelen op de specifieke regionale arbeidsmarktontwikkelingen. Op dit niveau kan de brug worden geslagen tussen wat bedrijven vragen en wat mensen kunnen.

Hoe nu verder? De drie geledingen in de SER – ondernemers- en werknemersorganisaties en kroonleden – zijn zich ervan bewust dat nog veel uitwerking nodig is om steden voluit hun rol te kunnen laten vervullen bij de realisatie van de SER-missie: 'Welvaartsgroei door en voor iedereen'. Maatwerk is hiervoor nodig. De SER levert hier graag zijn bijdrage aan.

Mariëtte Hamer
Voorzitter SER



Advies

1 Hoofdlijnen en aanbevelingen

1.1 Adviesaanvraag en reikwijdte

Adviesaanvraag

Het kabinet vraagt in zijn adviesaanvraag van 5 februari 2015 de agendapunten aan te leveren voor de kabinetsbrief over de Agenda Stad¹. Het advies moet in zeer korte tijd tot stand komen: de adviestermijn is 1 juni 2015. Het betreft dan ook een advies op hoofdlijnen. De SER is graag bereid om bij de uitwerking van de Agenda Stad vervolgadvisies uit te brengen.

De centrale vraag aan de SER luidt:

Welke mechanismen bepalen of een stad succesvol is in het bevorderen van innovatie, ondernemerschap en werkgelegenheid, en wat kunnen werkgevers, werknemers en andere partijen bijdragen om die mechanismen verder te versterken?

De adviesvraag valt kortweg uiteen in twee onderdelen: een onderzoeksvraag en een beleidsmatige vraag. De beantwoording van de *onderzoeksvraag* biedt volgens de SER het analytisch kader voor de beantwoording van de beleidsmatige vraag. De toegevoegde waarde van een SER-advies ligt vooral bij de *beantwoording van de beleidsvraag*.

SER-missie resulteert in afgeleide vragen

Voor de beantwoording van de adviesvragen vormt de missie van de SER het startpunt: *het bevorderen van toekomstige welvaartsgroei*. De raad hanteert hierbij een breed welvaartsbegrip waarin de drieledige SER-doelstelling van sociaal-economisch beleid centraal staat:

- een evenwichtige economische groei binnen het kader van het streven naar duurzame ontwikkeling;
- een zo groot mogelijke arbeidsparticipatie;
- de totstandkoming van een redelijke inkomensverdeling.

Deze doelstellingen brengen tot uitdrukking dat welvaartsgroei 'door en voor iedereen' is. Welvaart scheppen we samen, in een combinatie van enerzijds economische dynamiek, ondernemerschap en innovatie en anderzijds sociale stabiliteit en samenhang. Dit sluit goed aan bij de Europese benadering waarbij wordt gesproken

1 Zie bijlage 1.

over *smart, sustainable en socially inclusive growth*². Deze is dan ook het vertrekpunt van advisering en zal worden toegespitst en toegepast op de stad, of beter: stedelijke regio's. Hoofdstuk 5 geeft hiervan een nadere uitwerking, mede aan de hand van eerdere SER-adviezen.

Het voorgaande leidt tot twee afgeleide vragen:

- Hoe kunnen de potentiële agglomeratievoordelen van (grote) steden optimaal benut worden?
- Hoe kan ervoor gezorgd worden dat zo veel mogelijk mensen hier aan bijdragen en er ook van mee profiteren (welvaartsgroei door en voor iedereen)?

Deze vragen vormen als het ware de rode draad in het advies. Hierbij is de centrale gedachte dat een evenwichtige en duurzame economische groei alleen kan plaatsvinden als aan de nodige voorwaarden wordt voldaan; vooral ondernemerschap, innovatievermogen, onderwijs en scholing zijn van belang om op de veranderende economische omstandigheden in te spelen, maar ook een goed werkende arbeidsmarkt en een passende ruimtelijke ontwikkeling. Deze voorwaarden zijn ook weer van cruciale betekenis om ervoor te zorgen dat zo veel mogelijk mensen daadwerkelijk kunnen meeprofiteren van stedelijke welvaartsgroei. Dit raakt ook de relatie tussen stad en ommeland. Er zijn, kortom, meerdere dimensies aan de orde die elkaar moeten versterken.

Aanpak

Dit advies is voorbereid door de Commissie Stad³. De raad heeft het advies vastgesteld in zijn openbare raadsvergadering van 28 augustus 2015. Het verslag van deze vergadering is te vinden op de website van de raad: www.ser.nl.

Het kabinet heeft de SER gevraagd zijn agenda mede te baseren op een stakeholdersdialoog. De raad heeft hier op verschillende manieren invulling aan gegeven:

- Een SER-delegatie heeft werkbezoeken gebracht aan Eindhoven (12 maart 2015) en Rotterdam-Zuid (22 april 2015).
- Op 12 mei 2015 is er een rondetafelbijeenkomst geweest over samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven. Hieraan namen ruim 60 personen deel, afkomstig uit bedrijfsleven, kennisinstellingen, onderwijs, O&O-fondsen, ministeries, sociale partners en kroonleden.

² Zie: <http://ec.europa.eu/eip/smartcities/>.

³ Zie bijlage 2 voor de commissiesamenstelling.

- Er zijn interviews afgenomen met stakeholders in zes steden; dit heeft tot een zelfstandig leesbaar product geleid: *Het Nederlandse stedenlandschap: zes impressies*.
- Werkgevers- en werknemersorganisaties hebben uitgebreide achterbanconsultaties gehouden met sectorale en regionale vertegenwoordigers.
- Er zijn door de SER-voorzitter en/of het SER-secretariaat gesprekken gevoerd met stakeholders.

Leeswijzer

Dit hoofdstuk richt zich op de beantwoording van de adviesvragen. Allereerst schetst paragraaf 1.2 de factoren die bijdragen aan een succesvol stedelijk systeem en onderliggende mechanismen. De hoofdstukken 2 tot en met 5 vormen hiervoor het analytisch kader. Deze hoofdstukken bevatten uitgebreide analyses met inzichten uit zowel de economische theorie over de stad als de sociaal-economische praktijk van Nederlandse steden en stedelijke regio's. Hoofdstuk 5 gaat hierbij expliciet in op de stad vanuit SER-perspectief.

Met het oog op de beleidsmatige aanbevelingen vat paragraaf 1.3 de belangrijkste bevindingen uit de analytische hoofdstukken samen. Deze krijgen in paragraaf 1.4 een vertaling in de SER-thema's voor de Agenda Stad en de (bestuurlijke) vraagstukken die hieruit voortvloeien. Hierbij is een rol weggelegd voor verschillende partijen: Rijk, gemeenten, kennis- en onderwijsinstellingen, bedrijven (inclusief nieuwkomers) en sociale partners.

1.2 Welke mechanismen zorgen voor een succesvolle stad?

Verschillende schaalniveaus

In hoofdstuk 2 wordt gewezen op de grote stedelijke variatie: DE stad bestaat niet. Steden zijn niet los te zien van hun functies en omgeving en kunnen daardoor sterk van elkaar verschillen. Aangezien functies zich niet aan stads- of gemeentegrenzen houden, is het ook beter om over stedelijke regio's te spreken. Goede verbinding tussen de stedelijke regio's en onderlinge afstemming (complementariteit) leveren de agglomeratievoordelen die de afzonderlijke stedelijke regio's door hun (in internationaal perspectief) relatief beperkte omvang ontberen. Binnen deze regio's hebben steden een centrumfunctie. Het laagste schaalniveau ligt binnen de stads- of gemeentegrenzen.

In stedelijke regio's kan maatwerk worden geleverd. Aangezien het geld door mensen wordt verdiend, is de kwaliteit van het menselijk kapitaal de verbindende schakel. In het (groot)stedelijk klimaat biedt de combinatie van ondernemerschap, veel hoogopgeleiden en de nodige ontmoetingsplaatsen de basis voor innovatie en

concurrentiekracht waardoor ondernemingen succesvol op wereldmarkten kunnen opereren. Binnen stedelijke regio's bieden onderwijs en scholing de mogelijkheid in te spelen op de specifieke regionale arbeidsvraag. Hier is het mogelijk de brug te slaan tussen wat bedrijven vragen en wat mensen kunnen. Goede verbindingen vergroten het baanbereik; de kans om met een redelijke reistijd een geschikte baan te vinden, neemt hierdoor toe.

Onderliggende mechanismen

Elke stad heeft een eigen historie, cultuur en dynamiek. Ieder stad heeft ook specifieke kwaliteiten. Kortom, elke stad heeft zijn eigen DNA en potenties en zal vanuit dit startpunt aan haar toekomst moeten werken, inspeland op autonome ontwikkelingen en trends: 'go with the flow'. Dat betekent: niet tegen de stroom inroeien; wel actief potenties ontwikkelen en kansen benutten.

De stad is van de inwoners en de mensen die er ondernemen, werken, verblijven of recreëren. De stad is van individuele burgers, van ondernemers en organisaties. Zij maken samen de stad en bepalen dan ook gezamenlijk het succes van de stad. Het stadsbestuur heeft hierbij de verantwoordelijkheid voor goede stedelijke voorzieningen, de aanpak van maatschappelijke vraagstukken en de bereikbaarheid. 'Samen stad zijn' betekent een stad die voor al haar burgers aantrekkelijk is: voor ondernemers, hoogopgeleide kenniswerkers, middengroepen en mensen in een kwetsbare positie. Er moet in het systeem voor iedereen een stad zijn, maar dat betekent niet dat elke stad, of elke plek binnen de stad, voor iedereen bereikbaar kan zijn als woonlocatie. In een succesvolle stad zijn er betekenisvolle verschillen, maar dat zijn verschillen die de sociale samenhang niet bedreigen. Succesvolle steden zijn er voor zowel stadsbewoners als voor bewoners van het ommeland.

Benutten van agglomeratievoordelen

Een belangrijk mechanisme dat een stad succesvol kan maken, heeft te maken met het benutten van clustereffecten en de concentratie van kenniswerkers. Dit speelt in Nederland vooral in de Randstad en de regio Eindhoven. Zoals eerder is beschreven, stijgt het onderwijsrendement van middelbaar en (vooral) hoger opgeleiden door technologische ontwikkelingen. De productiviteit van kenniswerkers neemt hierdoor toe. Dit vertaalt zich ook in hogere beloningen. In (groot)stedelijke omgevingen kan dit effect nog eens worden versterkt door onderliggende mechanismen zoals specialisatie en kennisdeling, een betere matching tussen arbeidsvraag en arbeidsaanbod en door bundeling van activiteiten waardoor schaafeffecten ontstaan; door de omvang van de stedelijke afzetmarkten zijn er kansen voor hoogwaardige voor-

zieningen (exclusieve winkelstraten bijvoorbeeld) die in kleinere steden geen bestaansrecht hebben.

Ontstaat een aantrekkelijk woon- en werkklimaat dan trekt dit mensen van buiten aan. Vooral door de aanzuigwerking van hoogopgeleiden wordt de stad (nog) aantrekkelijker voor (internationale) bedrijfsvestigingen. Aldus ontstaat een vliegwielf-effect. Een duurzame, leefbare stad met een hoogwaardig aanbod van scholings-, culturele en sportieve voorzieningen is succesvoller dan steden waar dit ontbreekt. Deze verschillen zijn onvermijdelijk en onderdeel van ieder stedelijk netwerk. Investerings in de ene stad zijn nu eenmaal effectiever dan investeringen in een andere stad. Aangezien dit positief uitvalt voor de totale nationale welvaart, zijn deze keuzes dan ook goed te rechtvaardigen. Door goede verbindingen kunnen ook burgers uit het ommeland of uit steden met minder voorzieningen profiteren van goede voorzieningen elders.

Om van agglomeratievoordelen te kunnen profiteren, is een goede aansluiting op relevante stedelijke netwerken in binnen- en buitenland cruciaal. Dit maakt het mogelijk te compenseren voor het gebrek aan massa of specialisatie en eigen hoogstaande voorzieningen ten opzichte van andere stedelijke regio's. Goede fysieke en digitale infrastructuur en bestuurlijke afstemming bevorderen wederzijdse complementariteit. Hoogwaardige ICT- en datanetwerken vormen een internationale concurrentiefactor.

De stad als economische motor

In de mondiale kenniseconomie, die steeds meer in waardeketens wordt opgeknipt, is de stad (of beter: de stedelijke regio) als knooppunt naar wereldmarkten een belangrijke economische motor; een sterke exportoriëntatie speelt hierbij van oudsher een belangrijke rol. Hierbij staan ambitieus ondernemerschap en innovatievermogen en een cultuur van ondernemerschap steeds centraal. Nauwe samenwerking tussen bedrijven, kennisinstellingen en overheden (gemeenten en provincie) vormen de basis van regionaal succes (Triple Helix-aanpak). Deze vorm van publiek-private samenwerking versterkt de onderliggende mechanismen. Een bijzondere plaats nemen startups en spin-offs in. Bedrijven spelen in op hoogwaardige schakels, met een hoge toegevoegde waarde per uur; er ontstaan (top)sectoren die zich op bepaalde type activiteiten toeleggen om zo internationaal concurrerend te kunnen opereren. Vaak zijn deze specialisaties regionaal geconcentreerd en is er sprake van lokale netwerken van toeleveranciers en afnemers.

Gemeente en provincie kunnen de sociale, economische en politieke basiscondities scheppen voor op innovatie gerichte regionale samenwerking. Dat vraagt aandacht voor goede kwaliteit van publieke diensten. Het creëren en bevorderen van ontmoetingsplaatsen voor ondernemers, kennisinstellingen, financiers en overheden levert een belangrijke bijdrage aan een goed functionerend entrepreneurial ecosysteem. De basis hiervoor zijn de eigen historische ontwikkeling, de specifieke geografische omstandigheden en de eigen preferenties, kwaliteiten, specialisaties en potenties. Ook hier geldt dat niet iedere stad hetzelfde moet willen gaan doen, maar naar vermogen een bijdrage levert.

Betere benutting van stedelijke potenties

Genoemde processen bieden in principe economische kansen voor alle stadsbewoners. Er ontstaat nieuwe werkgelegenheid, zowel in opkomende sectoren (hightech, ICT, creatieve beroepen) als in vernieuwende industriële bedrijvigheid. Middelbaar en lager opgeleide stadsbewoners kunnen profiteren van nieuwe werkgelegenheid in dienstverlenende sectoren: horeca, detailhandel, cultuur & recreatie, persoonlijke & huishoudelijke dienstverlening. In de Nederlandse stedelijke praktijk blijken deze effecten echter vaak onvoldoende om genoeg banen voor lager opgeleiden te realiseren. Zo lijkt er sprake te zijn van verdringing door middelbaar en hoger opgeleiden, vooral in studentensteden. Een andere oorzaak is de oververtegenwoordiging van lager opgeleide stadsbewoners in stedelijke regio's, in het bijzonder mensen met een niet-westers allochtone achtergrond. De arbeidsmarktpositie van veel minderheidsgroepen blijkt kwetsbaar.

Vooraf in opleidingsniveau hebben sommige groepen jongeren uit minderheidsgroepen een forse inhaalslag gemaakt, maar dit vertaalt zich nog niet in het vinden van werk. Eén van de verklaringen hiervoor is een selectieve studie- en beroepskeuze. Studie- en loopbaanbegeleiding in het reguliere onderwijs is onvoldoende effectief voor jongeren met een niet-westerse achtergrond. In de praktijk van achterstandswijken blijkt de afstand tot de arbeidsmarkt voor bepaalde groepen te groot.

De toegenomen snelheid van technologische ontwikkeling met de daarmee gepaard gaande veranderende werkgelegenheidsvraag stelt hoge eisen aan het aanpassingsvermogen van mensen. Voor sociale mobiliteit zijn onderwijs en scholing cruciaal. De arbeidsmarkt en woningmarkt zijn sterk met elkaar verbonden. Om als sociale roltrap te kunnen fungeren, moet een stad naast passende werkgelegenheid ook wooncarrières bieden. Dit vraagt een nauwe samenwerking tussen onderwijsinstellingen, bedrijfsleven en gemeenten/wijkteams.

1.3 Bevindingen

Op basis van de analyses in volgende hoofdstukken komt de SER tot de volgende bevindingen:

- a. *Omdat DE stad niet bestaat* is het zinvol om stedelijke vraagstukken vanuit verschillende schaalniveaus te benaderen:
 - macroniveau: Nederland is vanuit internationaal perspectief te beschouwen als een groot verstedelijkt gebied;
 - mesoniveau: steden als onderdeel van de nationale stedelijke structuur, de stad als centrum binnen de eigen regio;
 - microniveau: de stad als plaats waar mensen wonen, ondernemen, werken en verblijven; hier spelen binnenstedelijke vraagstukken.
- b. *De Nederlandse polycentrische ruimtelijke structuur is een gegeven.* Afhankelijk van hun positie in het Nederlandse stedenlandschap hebben steden verschillende functies in netwerken. Voor diverse grote(re) steden zijn internationale netwerken van cruciaal belang. Andere steden zijn meer nationaal of regionaal georiënteerd; bij dit laatste speelt een sterke verbinding met het ommeland.
- c. Nederlandse steden zijn door hun onderlinge verbondenheid *onderdeel van een groter geheel*. Om overlappingsen te voorkomen en specialisatie te benutten zijn soms nationale kaders nodig. De posities die steden innemen verschillen, maar kunnen veranderen in de loop van de tijd.
- d. *Elke stad heeft een eigen ontwikkelpad*, dat aansluit bij het DNA van de stad, de economische structuur en de (cultuur van de) mensen die er wonen. Nationaal generiek beleid moet zorgen voor stroomlijning, maar tevens rekening houden met deze stedelijke diversiteit.
- e. *Grote maatschappelijke trends* als globalisering, individualisering, vergrijzing, klimaatverandering, technologische ontwikkeling etc. leiden tot transformatieopgaven en vereisen een groot aanpassingsvermogen van steden en hun inwoners. Hierbij is adaptief beleid gewenst: *go with the flow*. De ervaring leert dat tegen de stroom inroeien contraproductief is. Beleidsmatig wil dit zeggen: de loop van de stroom (autonome regionale en sectorale dynamiek van economische ontwikkeling) ondersteunen, voorwaarden scheppen en waar nodig randvoorwaarden formuleren.
- f. *Samenwerking is cruciaal voor toekomstgerichte vitale steden.* Veel van de stedelijke opgaven vragen de inzet van regionale stakeholders. Uitwerking van de agenda-punten voor de Agenda Stad vereist dan ook dat in (groot)stedelijk verband mensen en organisaties zich verbinden en vanuit de eigen positie verantwoordelijkheid nemen.

- g. Een *functionele bestuurlijke indeling* haakt voor de (hoofd)functies aan op het juiste schaalniveau en levert hiermee een positieve bijdrage aan behoeften en wensen van stedelijke regio's.
- h. Het *oplossen van stedelijke vraagstukken* vraagt naast investeringen in de fysieke sfeer, bijvoorbeeld in woningbouw, ook om investeringen in mensen en hun kwaliteiten.

1.4 Thema's voor de Agenda Stad

Op basis van de hierboven beschreven mechanismen en bevindingen komt de raad tot een zestal thema's voor de Agenda Stad. Bij al deze thema's is samenwerking van cruciaal belang, tussen overheden – waarbij inhoud de schaal bepaalt – maar vooral ook tussen overheid, bedrijfsleven, onderwijs- en kennisinstellingen en andere stakeholders. De rol van sociale partners is dan ook door de thema's heen verweven.

A. Nationaal ruimtelijk-economisch beleid

1. De verscheidenheid van het stedelijk landschap en de onderlinge samenhang van steden op diverse gebieden dwingen tot het maken van keuzes, gericht op onderlinge complementariteit en het creëren van voldoende massa (en ter voorkoming van versnippering). Dit vereist nationale afwegingskaders om zwaartepunten te onderscheiden. Het topsectorenbeleid biedt dit kader, maar moet steviger doorwerken in de regio.
2. Ook publiek-private samenwerking kan nationale kaders bieden die regionaal ingebed zijn, zoals het Techniekpact, de Green Deals, het Retailpact.
3. Door autonome processen en de ingezette bestuurlijke decentralisatie ontstaan grotere ruimtelijke en sociaal-economische verschillen. Deze verschillen hangen samen met het succes van steden. Het raakt vooral de bewoners en bedrijven in steden die minder dan gemiddeld presteren. Dit is alleen aanvaardbaar als ook in deze steden publieke belangen en gelijke kansen voor iedereen worden geborgd. Aandachtspunt is dat gemeenten met de slechtste arbeidsmarktsituatie het moeilijkst de kosten van de herstructurering kunnen dragen.

B. Een dynamisch woon-, (verblijfs-) en vestigingsklimaat

4. Door veranderende eisen en behoeften van bewoners en bedrijven kennen veel steden stevige transformatieopgaven. Dit vereist onder meer het goed omgaan met vrijkomende ruimtes en gebouwen (bedrijventerreinen, leegstand kantoren

en bedrijfspanden) en ontwikkeling van multifunctionele gebieden, nieuwe vormen van wonen en werken, inspelen op de toekomstige mobiliteitsvraag.

5. Meer specifieke onderwerpen zijn onder meer:
 - bieden van wooncarrières in en rond de stad, om ook hogere en midden-groepen aan de regio te binden;
 - investeren in een duurzame, leefbare, veilige stad met kwalitatief goede scholings-, culturele en sportieve voorzieningen waar het goed wonen en werken is.
 - innoveren op maatschappelijke opgaven zoals decentrale duurzame energie-opwekking, klimaatadaptatie etc., met de mogelijkheid deze kennis te vermarkten.

- C. Verbetering van verbindingen

6. Toekomstbestendig maken van de fysieke en digitale infrastructuur:
 - Bij de personenmobiliteit moet worden ingespeeld op innovatieve, intelligente concepten die combinatiemogelijkheden en maatwerk mogelijk maken. Voor de Randstad moet ingezet worden op verdere doorontwikkeling van een hoog frequent OV-netwerk van topkwaliteit met multimodale knooppunten met fietsen en auto's. Goede verbindingen binnen stedelijke regio's vergroten het banenbereik en vergroten daarmee ook de arbeidsmarktkansen voor (minder mobiele) lager opgeleiden.
 - 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 (vergelijk Green Deal Zero Emission Stadslogistiek), maar tegelijkertijd dreigt zonder rijksregie een lappendeken aan uiteenlopende eisen, zoals met van elkaar verschillende milieuzones of venstertijden, te ontstaan. Deze spanning verdient aandacht in de uitwerking van de Agenda Stad.
7. Bevordering en benutting van grensoverschrijdende samenwerking met Duitsland en België. Door grensoverschrijdende belemmeringen in de sfeer van arbeidsmarkt en onderwijs aan te pakken neemt het banenbereik in grensregio's (Zuid-Limburg, gebied Gent-Terneuzen) enorm toe. Daarnaast is grensoverschrijdende samenwerking tussen kennisinstituten en bedrijven van belang, alsook goede infrastructurele verbindingen (inclusief openbaar vervoer) om mobiliteit mogelijk te maken.
8. Onderzoeksvraag: is er een stedelijke verdichtingsopgave of gaat het om een goede bereikbaarheid? Het antwoord op deze vraag is bepalend voor het type oplossingen.

D. Bedrijvigheid bevorderen en stimuleren van creativiteit en innovatie

9. Een ondernemersvriendelijk en innovatiebevorderend klimaat creëren dat past bij het eigen DNA van de stad en de positie van de stad in relevante functionele netwerken op verschillende schaalniveaus. Triple Helix-achtige samenwerkingsverbanden kunnen hierbij een belangrijke rol spelen; ook is het midden- en kleinbedrijf als banenmotor van belang. Dit vraagt ook om aandacht vanuit gemeenten voor goede basisvoorwaarden voor het vestigingsklimaat en samenhang met de activiteiten van de arbeidsmarktregio.
10. Stedelijke regio's kunnen de rol van proeftuinen vervullen rond thema's als de circulaire stad (vermindere en hergebruik van afvalstromen), slimme steden (integratie van digitale en fysieke infrastructures voor energie, mobiliteit en waterveiligheid) en stadsdistributie (lage emissies, geringe geluidsoverlast, beperking congestie). De uitdaging is om de proeftuinen steeds te laten inspelen op regionale sterktes met opschaalbaarheid als doel. Nationale afstemming is nodig om te voorkomen dat veel proeftuinen hetzelfde doen.
11. De ontwikkeling van City Deals resulteert in ervaringen die kunnen worden benut voor opschaling. Ook hier is nationale afstemming nodig.

E. Talent benutten (op alle niveaus)

Op de terreinen van onderwijs, scholing en arbeidsmarkt zijn er belangrijke nationale beleidsopgaven, gericht op menselijke ontplooiing en benutting van talenten. Voor de arbeidsmarkt zijn er regionaal afstemmings- en uitvoeringsvragen. De raad juicht toe dat deze onderwerpen door de instelling van arbeidsmarktregio's van het lokale naar het regionale niveau zijn getild en sociale partners er meer bij betrokken zijn. Bij thema F komt de rol van de arbeidsmarktregio's in dit verband terug.

12. Kwalitatief goede onderwijs- en scholingsfaciliteiten zijn topprioriteit voor de benutting van talent. De opgave is daarom zo vroeg mogelijk te investeren in kennis en vaardigheden van mensen. Gemeenten kunnen hier samen met stakeholders eigen accenten zetten. Er is een cruciale rol voor onderwijs, van voor- en vroegschoolse educatie tot het hoger onderwijs. Scholing is aan de orde in verband met leven lang leren, sociale innovatie en de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt.
13. Bijzondere aandacht is nodig voor de verdringingsproblematiek die in sommige stedelijke regio's speelt. Lager opgeleiden moet over voldoende arbeidsmarktqualificaties kunnen beschikken; daar waar middelbaar en hoger opgeleiden overgekwalificeerd zijn voor het werk dat zij verrichten, moeten zij

gestimuleerd worden door te stromen naar werk op hun niveau, voor zover beschikbaar.

14. Stedelijke regio's met een grote kennisbehoefte kunnen inzetten op het aantrekken van internationale kenniswerkers door het bieden van een aantrekkelijk woon-, werk- en leefklimaat dat is toegesneden op hun behoeften.

F. Verbetering bestuurlijk slagkracht

15. Voor de bestuurlijke slagkracht van stedelijke regio's is de centrale vraag welke bestuurlijke arrangementen het meest geschikt zijn voor het realiseren van een succesvolle stad op het gebied van innovatie, ondernemerschap en werkgelegenheid? De historisch gevormde bestuurlijke inrichting is steeds minder toegesneden op de ontwikkeling van economisch stedelijke regio's. Dit is een centrale opgave die ook aan de orde komt in een gesprek tussen sociale partners met de Studiegroep Openbaar Bestuur, die zich over deze problematiek buigt.
16. Arbeidsmarktregio's moeten zich verder ontwikkelen om een bijdrage te kunnen leveren aan een sociaal-economische ontwikkeling die past bij de regio en recht doet aan de potenties, behoeften en preferenties. Elementen hierbij zijn:
 - Ontwikkelen van passende samenwerkingsvormen tussen gemeenten, sociale partners, onderwijsinstellingen en bedrijfsleven.
 - Verbinden van regionale economische agenda's met arbeidsmarktbeleid binnen arbeidsmarktregio (zoals bijvoorbeeld regionale keuze-elementen in curricula).
 - Afstand tussen werk en uitkering verkleinen, door bijvoorbeeld markt voor persoonlijke dienstverlening te ontwikkelen. Wellicht is in de nieuwe setting ook het idee van regionale afspraken gericht op arbeidsmarkt- en scholing wenselijk.
 - Regionaal beleid en sectorale activiteiten (zoals cao's en sociale plannen) meer verbinden. Dit zijn nog te vaak gescheiden werelden: de fase vóór de WW is veelal sectoraal (landelijk) georganiseerd en tijdens de WW en bijstand regionaal.
 - Binnen arbeidsmarktregio's zorgen voor integraal beleid economische en sociale zaken. Veelal opereren afdelingen economische zaken (vooral gericht op het versterken van de vraag naar arbeid) en werk & inkomen (vooral gericht op de verstoringen tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt) nog te zeer gescheiden van elkaar.

- Ontwikkelen van regionale human capital agenda's gericht op werken en leven in de toekomst. Versterken van samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven, door onder meer bieden van stageplekken, helpen bij loopbaanoriëntatie, etc.

2 De stad: een pluriform begrip

Invulling begrip stad contextafhankelijk

Ongeveer drie kwart van de Nederlandse bevolking woont in stedelijk gebied. Nederland kent een grote verscheidenheid aan steden, zowel qua omvang en samenstelling als qua geografische ligging. Vaak wordt gewezen op grote dichtheid (of grote massa in een relatief klein gebied) als kenmerk van een stad.

Wat onder het begrip ‘stad’ wordt verstaan is tijd- en plaatsafhankelijk. Zo geeft de Van Dale de volgende historische definitie van het begrip stad⁴:

Een gewoonlijk ommuurde plaats die een eigen bestuurs- en rechtskring vormt (volgens een bepaald, aan haar verleend recht, een privilege), afgescheiden van en in tegenstelling tot het platteland.

Een eigentijdse omschrijving in de ‘dikke Van Dale’ richt zich op het economisch-geografische karakter van de stad:

Een centrum waarop de economische krachten gericht zijn, waar zij samenkomen en vandaar zij uitgaan.

In de 21^e eeuw is de invulling van het begrip stad sterk afhankelijk van de gehanteerde invalshoek. In toenemende mate groeit het besef dat de stad in relatie met het ommeland moet worden gezien. Vanuit mondiaal economisch perspectief hebben steden een andere inhoud en betekenis dan wanneer de stad vanuit een huishouden of mkb-bedrijf wordt beschouwd. Beide invalshoeken zijn belangrijk en zijn onderdeel van dezelfde werkelijkheid. Bezien vanuit de spreekwoordelijke helikopter lijkt Nederland één groot verstedelijkt gebied. Hoe lager de helikopter daalt, hoe duidelijker de verschillen echter zichtbaar worden.

Mondiaal perspectief

Aangezien tijd en ruimte relatieve begrippen zijn geworden, staan de stad, haar inwoners en bedrijven tegenwoordig constant in verbinding met de rest van de wereld. Productieprocessen zijn opgeknipt in taken die in internationale ketens plaatsvinden. De onderscheiden taken kunnen vervolgens zowel door grote als kleinere bedrijven worden uitgevoerd. In veel gevallen is de locatie minder belangrijk (‘footloose’). Door de digitalisering zijn alle delen van de wereld ‘real time’ met elkaar verknoot.

4 Van Dale (1992) *Groot Woordenboek der Nederlandse Taal*, deel 3, S-Z, Twaalfde Uitgave, pp. 2878-2879.

Vanuit mondiaal perspectief is het kleine, dichtbevolkte Nederland één verstedelijkt gebied. De bevolkingsdichtheid van de Randstad is bijvoorbeeld hoger dan van andere metropolitane gebieden als het Ruhrgebied, Londen, Parijs en Berlijn⁵. Zo bezien concurreert Nederland (Randstad inclusief Brabantse stedenrij) als een groot verstedelijkt gebied onder de noemers *Nederland als kernstad*, *Megacity Nederland* of *Deltametropool* met andere grootstedelijke agglomeraties⁶. Kortom, in internationaal perspectief gaat het om grootstedelijke agglomeraties, veelal miljoenensteden. Een veel voorkomende vorm is een kernstad met een goed aangesloten omringend netwerk van voorsteden, kleinere steden en dorpen.

Nederland is in die zin afwijkend van veel andere landen: ons land heeft geen dominante (miljoenen)stad, maar een polycentrische structuur met de Randstad en de Brabantse stedenrij als economisch zwaartepunten. Hierbinnen vormt Amsterdam onmiskenbaar de belangrijkste vestigingsplaats van (hoofd)kantoren van internationale bedrijven. De Randstad beslaat 20 procent van het landoppervlak, hier woont 42 procent van de bevolking en wordt hier ongeveer de helft van het nationaal inkomen verdiend⁷. Door de goede verbindingen scoren de Nederlandse steden en regio's in internationale vergelijkingen op economische indicatoren in het algemeen redelijk tot goed (zie verder paragraaf 4.1).

Agglomeraties stoppen bestuurlijk bij de landsgrenzen, terwijl er in sociaal-economische zin sprake kan zijn van grensoverschrijdende economische samenhang met (in potentie) de nodige werkgelegenheidskansen en agglomeratiepotentieel. In internationaal perspectief is dan ook de samenhang tussen Nederlandse regio's en het grensoverschrijdende achterland van belang. Voor de Zuidvleugel van de Randstad is dit in zuidelijke richting de Vlaamse Ruit, d.w.z. het stedelijk kerngebied in Vlaanderen rond de grootstedelijke gebieden van Brussel, Leuven, Antwerpen en Gent; voor de positie van de Rotterdamse haven is de verbinding met Antwerpen en met het Duitse achterland (Ruhrgebied) cruciaal. Voor Zuidoost-Brabant en Zuid-Limburg zijn met name de regionaal economische contacten met Aken, Luik en Leuven relevant. Economische bloei over de grens heeft dus een positieve uitstraling op de Nederlandse grensregio's. Voor Twente en grenssteden als Emmen zijn de achterlandverbindingen echter van beperkte betekenis omdat hun Duitse achterland relatief dunbevolkt is.

5 TNO (2006) *Randstad Monitor, 1995-2005 Randstad Holland in internationaal perspectief*, Delft.

6 Vane, M. en R. Veenstra (2014) *Kernstad NL, Urban Opportunities*; Tordoir, P. (2013) *Megacity Nederland: Betekenis en perspectieven van het grootstedelijk netwerk voor welvaart en concurrentiekracht*.

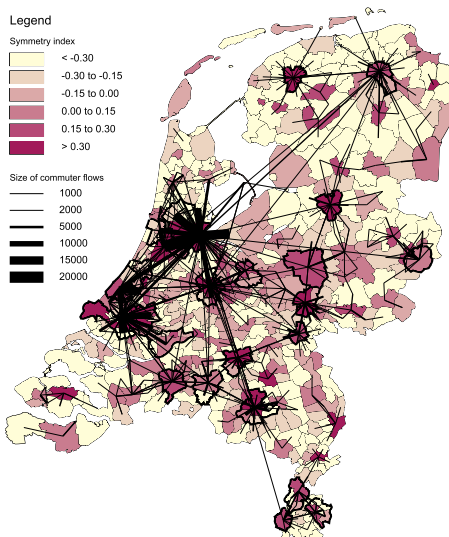
7 OECD (2007) *Territorial Review van de OESO: Randstad Holland, Nederland, Policy Brief*.

Grensregio's kennen relatief veel inwoners uit buurlanden; grensregio's hebben dan ook het hoogste aandeel westerse allochtonen in de bevolking⁸. Vooral werklozen in grensregio's hebben er baat bij dat grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit verbetert⁹. Er zijn echter nog diverse hindernissen (op de terreinen van sociale zekerheid, diploma-erkenning en taalonderwijs) te overwinnen om grensarbeid te vergemakkelijken.

De stad in regionaal perspectief

Speelden tot voor enkele decennia veel activiteiten van stadsbewoners – wonen, werken, leren, recreëren – zich grotendeels binnen de stadsgrenzen af, steeds vaker is sprake van bovenlokale netwerken met verschillende functies. Wonen, werken en het gebruik van voorzieningen vinden, met name voor hoogopgeleiden, steeds minder in dezelfde stad plaats. Door de toegenomen mobiliteit zijn de 'daily urban systems' de afgelopen decennia sterk uitgedijd, zie figuur 2.1 over forensenstromen¹⁰.

Figuur 2.1 Forensenstromen sterk gericht op kerngemeenten in grootstedelijke agglomeraties



Bron: De Groot, H.L.F. [et al.] (2011) *Stad en Land*, Den Haag : CPB, p. 28

8 CBS (2014) *Statline: Regionale kerncijfers Nederland* Den Haag en CBS (2013). *Statline: Immi- en emigratie naar diverse kenmerken; regio*, Den Haag.

9 Verwijzing naar *Divers Europa* (gaat in op belang van cultuur) en *Marktplaats Europa* (maakt de balans op van 50 jaar integratie in de EU).

10 Door gebrek aan cijfermateriaal kan de intensiteit van forensenstromen over de landsgrenzen heen niet worden weergegeven.

Daarom is het in toenemende mate van belang om de stad in samenhang te bezien met nabijgelegen steden, maar ook met het omliggend landelijk gebied; niet alleen vanwege de activiteiten van stadsbewoners, maar ook vanwege het functioneren van de onderlinge relaties in de lokale/regionale economie in termen van producten (denk aan voedsel vanuit omliggend gebied), diensten (denk aan gebruik van stedelijke voorzieningen door ommeland) en werknemers (die vanuit het ommeland werken in de stad of andersom).

Het gegeven dat veel beleidsopgaven steeds meer een intersectoraal en interregionaal karakter krijgen, stelt hoge eisen aan de afstemming tussen de verschillende bestuurslagen. Daarnaast ontstaan ook nieuwe samenwerkingsverbanden, zoals de arbeidsmarktregio's.

De rol en betekenis van de Nederlandse stad in relatie met de omgeving verandert in de tijd. Tordoir [et al.] typeren dit proces als volgt¹¹:

Wat zich openbaart is een 'stromenland' waarin zich de contouren van een vernieuwend Nederland aftekenen. Er bestaat een dicht maar opvallend sterk gestructureerd mozaïek van bovenlokale netwerken, dat in belangrijke mate wordt gedreven door de opkomende kennis- en diensteneconomie en door onze steeds meer toenemende mobiliteit.

De stad vanuit gemeentelijk perspectief

De stad kent ook een administratieve definitie van een gemeente met bijbehorende taken en bevoegdheden. Gemeenten hebben al langer veel taken in het fysieke domein; aanvankelijk lag de nadruk op collectieve goederen en diensten als wegen, openbare orde & veiligheid, cultuur, sport, ruimtelijke ordening. Langzaamaan verschuift het takenpakket van gemeenten meer richting het sociale domein. Na de WWB en Wmo zijn dit jaar decentralisaties in het sociale domein op het gebied van werk, zorg en jeugd een feit. Gemeenten zijn met de komst van de Jeugdwet verantwoordelijk voor alle jeugdzorg, bepaalde zorgfuncties uit de AWBZ worden overgeheveld naar de Wmo en er vindt een samenvoeging plaats van de WWB, WSW en Wajong (de Participatiewet).

Gemeenten hebben daarmee een belangrijke rol bij de ondersteuning van mensen in hun zelfredzaamheid en participatie, en zijn verantwoordelijk voor een grote groep kwetsbare burgers met heel verschillende kenmerken. Dit decentralisatieproces is door de bezuinigingen ook in financieel opzicht een omvangrijke operatie.

¹¹ Tordoir, P. [et al.] (2015) *De veranderende geografie van Nederland: De opgaven op mesoniveau*, Amsterdam : Regioplan, p. 1.

Nog verder afdalend met de helikopter blijken niet alleen tussen, maar ook binnen gemeenten grote verschillen te bestaan. In bepaalde wijken, zoals Rotterdam-Zuid, komen vele factoren samen die zorgen voor sociaal-economische achterstand. Er is creatief en lokaal maatwerk nodig om in deze en andere wijken samen met bewoners, bedrijven en scholen zo veel mogelijk opleiding, werk en welzijn te realiseren¹².

Kortom: DE stad bestaat niet

De conclusie is dat DE stad niet bestaat. Redenen: steden hebben een verschillende historie, karakter en potentie en er zijn verschillende schaalniveaus waarop naar de stad gekeken kan worden.

verschillende niveaus om zaken te regelen



12 Bron: Marco Pastors, tijdens werkbezoek SER-delegatie aan Rotterdam Zuid, d.d. 22 april 2015.

- Op macro-economisch niveau heeft de stad een stuwend vermogen op het ver- dienvermogen van ons land (stad als economische motor). Nederland is dan als het ware één groot verstedelijkt gebied. Door de polycentrische structuur optimaal te benutten kan bundeling plaatsvinden en zijn agglomeratievoordelen mogelijk.
- Op mesoniveau nemen steden elk hun eigen positie in binnen het stedelijk land- schap. Steden spelen meestal een rol als centrum binnen de eigen regio, als verbindende schakel met de (landelijke) omgeving. Niet elke regio profiteert evenveel van de stad.
- Op microniveau speelt het vraagstuk hoe het wonen, werken en verblijven in de stad voor mensen en bedrijven zo aantrekkelijk mogelijk te maken en te zorgen dat zo veel mogelijk mensen meedoen en profiteren van welvaartsgroei. Op wijkniveau gaat het om het bevorderen van welzijn van kwetsbare groepen.

Nederland kent een complexe politiek-bestuurlijke structuur en dynamiek. De uitdaging is om afhankelijk van het vraagstuk de relevante schaal te benutten. Voor de verschillende schaalniveaus en rollen van de stad zijn verschillende aanbe-velingen en aandachtspunten van toepassing. Het versterken van het aanpassings- vermogen van steden en haar bewoners en bedrijven staat hierbij centraal.

3 Economie van de stad¹³

3.1 De triomf van de stad

Van stedelijke krimp naar stedelijke groei...

Het kabinet vraagt de SER zo goed mogelijk aan te sluiten bij inzichten uit de studie *De economie van de stad* van CPB/PBL (2015). De kern van deze studie is dat steden steeds meer de motor van economie en innovatie zijn. In succesvolle steden is sprake van agglomeratievoordelen en ligt de productiviteit hoger. Er wordt wel gesproken over 'De triomf van de stad'¹⁴.

De stad was altijd al de plaats waar nijverheid en handel zich concentreerden. Maar deze concentratie leidde lange tijd tot een onaantrekkelijk woonklimaat, zeker in de periode toen (vervuilende) fabrieken zich nog grotendeels in de stad bevonden. Gestimuleerd door de overheid was er in de jaren zeventig van de vorige eeuw tot grofweg de eeuwwisseling sprake van een sterke suburbanisatie. Met het toenemende gewicht van de kennisintensieve sectoren – financiële en zakelijke dienstverlening, creatieve industrie, geavanceerde maakindustrie – is dit beeld geheel omgeslagen. De stad is weer in trek. Dat geldt zowel voor mensen als bedrijven. Wel is het beeld gedifferentieerd. De grote steden in de Randstad groeien weer. Buiten de Randstad zijn er steden in regio's met bevolkingskrimp die te maken hebben met daling van het aantal inwoners, bijvoorbeeld Parkstad Limburg. Voor zover mensen (vooral jongeren) uit krimpgebieden wegtrekken naar de Randstad of naar andere stedelijke groeiregio's kan dit ook juist een gevolg zijn van de magneetwerking van deze stedelijke regio's. De grote stad is een smeltkroes van diverse leeftijden en achtergronden; demografische ontwikkelingen behelzen niet alleen de verhouding tussen jongeren en ouderen, maar in de (grote) steden vooral ook de concentratie van migranten en allochtone bevolkingsgroepen.

De nabijheid van bevolkingsconcentraties is voor de vestiging van veel bedrijven belangrijker geworden. Met de opkomst van de diensten- en kenniseconomie zijn de vestigingspatronen van bedrijven veranderd. Vooral in de Randstad geldt steeds meer 'werken volgt wonen'. Een belangrijk *Amsterdams cluster*, de creatieve sector, concentreert zich juist bij voorkeur in en rond het centrum van Amsterdam. Het

¹³ Dit advies gebruikt de begrippen stad en stedelijke regio's gemakshalve door elkaar. Zoals namelijk in hoofdstuk 2 is uiteengezet, gaat het wanneer er sprake is van 'de stad' vaak om de stad en haar relevante omgeving (de stedelijke regio).

¹⁴ Glaeser, E.L. (2011) *Triumph of the city*, New York.

gaat in totaal om circa 12.000 vestigingen. Omdat het grotendeels om zzp'ers of kleine bedrijfjes gaat die weinig bedrijfsruimte vereisen, is vestiging in de stad in de nabijheid van andere creatieve ondernemers een aantrekkelijke optie¹⁵.

In het tijdperk van de industriële samenleving gold veeleer het omgekeerde: 'wonen volgt werken'. Bedrijven vestigden zich bij voorkeur in de nabijheid van havens, rivieren of kolenmijnen. Transportkosten waren hoog, waardoor de snelle toegang tot grondstoffen een belangrijke vestigingsfactor was. Als bedrijven zich ergens vestigden, dan volgden werknemers vanzelf. Zo kon Rotterdam in relatief korte tijd uitgroeien tot een wereldhaven en maakten industriesteden als Tilburg en Enschede een snelle bevolkingsgroei door.

Agglomeratie-effecten...

Bedrijven en werknemers zijn in het algemeen productiever in grote steden¹⁶. De mechanismen die hieraan ten grondslag liggen, zijn *sorting* (de best opgeleide mensen werken in de stad) en agglomeratievoordelen. Deze voordelen van clustering ontstaan doordat men profiteert van elkaars nabijheid, door *sharing* (grotere en gespecialiseerde markt van toeleveranciers en voorzieningen), *matching* (grotere en gespecialiseerde arbeidsmarkt) en *learning* (meer kennispillovers)¹⁷. In bevolkingsconcentraties wonen bovendien ook veel klanten, die gebruik willen maken van hoogwaardige en gespecialiseerde voorzieningen. Economische groei krijgt door agglomeratievoordelen een impuls.

Steden zijn daardoor een belangrijke bron van maatschappelijke welvaart. Agglomeratievoordelen zijn er niet alleen vanwege de clustering van kenniswerkers in de productiezijde, maar ook door omvangrijke voordelen in de consumptieve sfeer. Het gaat dan om een hoogwaardig en divers aanbod van winkels, restaurants, theaters, musea en andere voorzieningen. Het culturele en sociale klimaat in een stad is door het vestigingsklimaat voor burgers en bedrijven ook van grote invloed op het ondernemingsklimaat. Het bestaan van positieve externe effecten slaat neer in hogere grond- en huizenprijzen in stedelijke gebieden. Het zal niet verbazen dat de meeste huizen die meer dan een miljoen euro moeten kosten zich in Amsterdam bevinden: 4800 woningen¹⁸.

15 Duranton, Gilles, and Diego Puga (2001) Nursery Cities: Urban Diversity, Process Innovation, and the Life Cycle of Products, *American Economic Review*, 91(5), pp. 1454-1477.

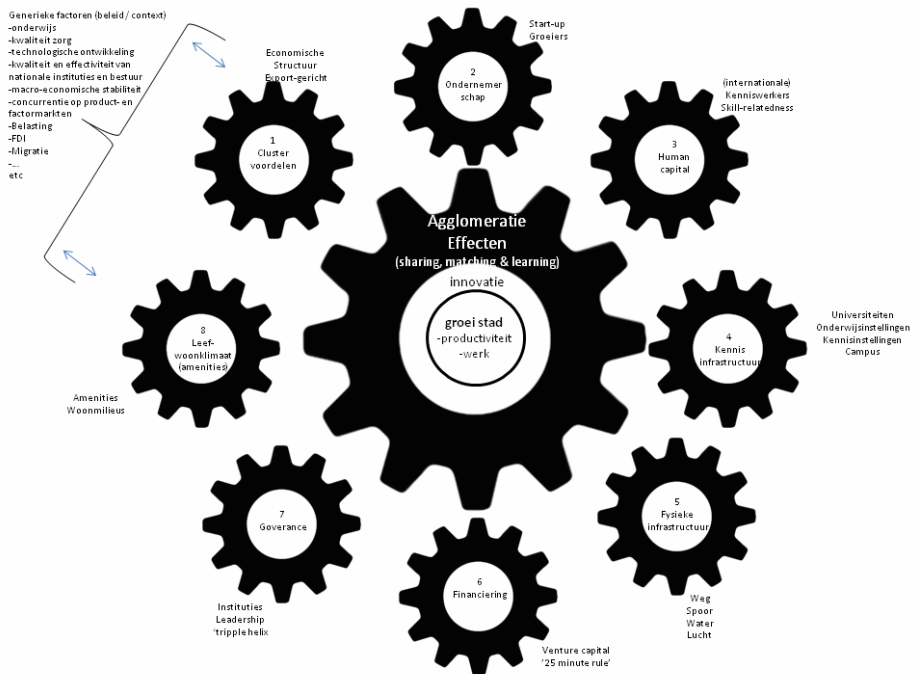
16 Deze passage is ontleend aan CPB/PBL (2015) CEC notitie: *De Economie van de stad*, Den Haag.

17 Duranton, G. and D. Puga (2004) Micro-foundations of urban agglomeration economies, in: V. Henderson en J. Hisse (eds.) *Handbook of Regional and Urban Economics*, pp. 2063-2117, Amsterdam.

18 De Groot, H.L.F. (2015) *Arbeidsmarkt- en woningmarktdynamiek*, p. 21.

In het licht van bovenstaande beschrijft figuur 3.1 acht factoren die belangrijk zijn voor stedelijke groei, inclusief de mechanismen die daarbij kunnen werken, zonder de pretentie volledig te zijn. Deze factoren zijn clustervoordelen, ondernemerschap, human capital, kennisinfrastructuur, fysieke infrastructuur, financiering, governance en leef-/ woonklimaat (amenities – zaken die het leven veraangenamen).

Figuur 3.1 Bepalende factoren voor stedelijke groei



Bron: Otto Raspe, Planbureau voor de Leefomgeving

Belang van kennisinfrastructuur

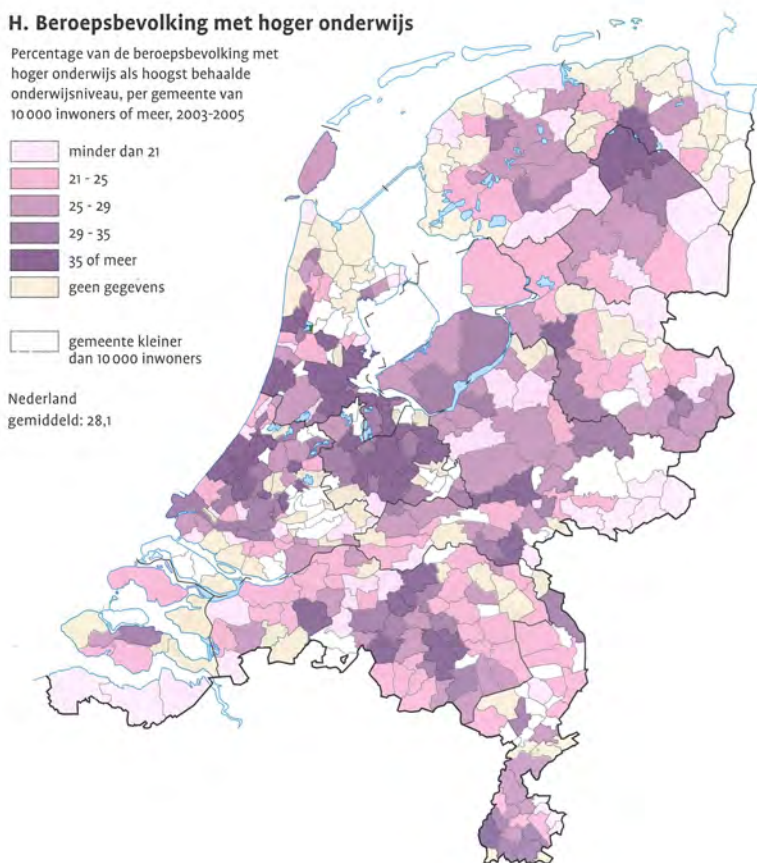
De aanwezigheid van een hogeschool of universiteit heeft in principe een positief effect op de regio. Hierdoor ontwikkelt zich nieuwe kennis die het (regionale) bedrijfsleven kan inzetten voor de verbetering van het innovatievermogen; door de constante stroom van afgestudeerden verspreidt kennis zich in de regio. Het menselijk kapitaal neemt toe¹⁹. Bovendien plukken, zoals eerder gesteld, juist hoger opgeleiden de vruchten van dichtheid²⁰.

19 Dijk, J. van en V. Venhorst (2014) in: *Soort zoekt soort*, p. 39.

20 Groot, S.P.T. en H.L.F. de Groot (2011) *Wage Inequality in the Netherlands: Evidence, Trends and Explanations*, CPB Discussion Paper, no. 186, Den Haag.

Het aantal banen op academisch niveau vormt een belangrijke vestigingsplaatsfactor voor hoogopgeleiden. Hierbij geldt dat hbo'ers vaker in de (provincie)stad van hun studie blijven werken, in tegenstelling tot wo'ers, die veelal in de Randstad emplooi zoeken. Onderstaande figuren laten zien hoe de hbo-instellingen regionaal gespreid zijn en hoe het opleidingsniveau van de beroepsbevolking vervolgens gespreid is²¹.

Figuur 3.2 Beroepsbevolking met hoger onderwijs



Bron: Bosatlas

21 Bosatlas.

Figuur 3.3 Spreiding hbo-instellingen



Bron: Bosatlas

Het onderzoek aan universiteiten moet voor een belangrijk deel onafhankelijk en autonoom zijn; dit geldt vooral voor fundamenteel universitair onderzoek. Wetenschappelijke ontdekkingen en innovatie vragen immers om ruimte voor vrijdenkers. Hogescholen hebben een belangrijke rol waar het gaat om toegepast onderzoek, naast instellingen voor toegepast onderzoek zoals TNO en de GTI's²². Verder kunnen universiteiten fundamenteel onderzoek in samenspraak met bedrijfsleven²³ en bedrijven verrichten, zoals recent met ASML. Fundamenteel en toegepast onderzoek liggen soms dicht bijeen. Er is hier overigens een verschil tussen de technische universiteiten en Wageningen enerzijds en algemene universiteiten anderzijds. Tussen universiteiten vindt interregionale samenwerking plaats op onderzoeksthema's, zoals bijvoorbeeld tussen Utrecht en Eindhoven, Delft, Rotterdam en Leiden, en tussen Nijmegen en Twente. Dit komt de complementariteit ten goede en kan de agglomeratievoordelen versterken.

Rol van preferenties

Aan de trek naar de stad zit ook een gedragswetenschappelijke kant: Wat maakt wonen in of een bezoek aan een (grote) stad aantrekkelijk? En is dit afhankelijk van de levensfase? Onderzoek van het PBL laat zien dat steden aan aantrekkelijkheid hebben gewonnen doordat ze veiliger, schoner, mooier zijn geworden en er veel voorzieningen zijn²⁴. Voor partners is het gemakkelijk beiden in de stad te werken én de zorg voor kinderen te combineren: "Zij hebben liever een baan en crèche op fietsafstand dan hun schaarse tijd te verdoen met files en treinvertragingen. [...] De yuppies van de jaren negentig zijn yupps geworden: *de young urban professional parents* die de zorg voor kinderen combineren met het maken van carrière"²⁵.

Medeoorzaak dat de steden groeien, is dat simpelweg meer jongeren aan het hoger onderwijs studeren dan ooit te voren. En dat deze studenten vervolgens langer in de stad wonen, komt volgens het rapport ook doordat ze steeds meer tijd hebben genomen om een vaste partner te kiezen en kinderen te krijgen. Kortom, veranderingen in de samenstelling van de bevolking en huishoudens werken door in de woningbehoefte en -preferenties van (potentiële) stadsbewoners en de vraag naar voorzieningen en diensten. Dit kan aanzienlijke transformatieopgaven tot gevolg hebben.

22 GTI's staat voor Grote Technologische Instituten en bestaat uit vier onderzoeksinstituten (ECN, MARIN, NLR en Deltares) die toegepast onderzoek en aanverwante activiteiten uitvoeren.

23 In de topsectoren worden hiervoor innovatieagenda's en contracten opgesteld. Via de wetenschapsagenda waar ook een onderdeel *Science for competition* is opgenomen, worden hier verdere stappen in gezet.

24 PBL (2015) *De stad: magneet, roltrap en spons*, Den Haag.

25 Schreuder, A. (2015) Dankzij yupp is stad weer magneet, *NRC Handelsblad*, 12/5/2015.

Naast agglomeratievoordelen kunnen zich ook agglomeratienadelen voordoen waaronder files, minder groen en leefbaarheidsproblemen (criminaliteit, slechte luchtkwaliteit). De agglomeratievoordelen slaan ook neer in hogere grondprijzen en daarmee in duurder wonen. De balans tussen agglomeratievoor- en nadelen en hoe men hier tegenaan kijkt, kan door de tijd veranderen, onder andere door technologische ontwikkelingen. De notie van ruimtelijk evenwicht stelt dat er uiteindelijk een balans is tussen centrifugale en centripetale krachten. Het ruimtelijk belang van deze krachten kan door de jaren heen veranderen. In de situatie van een ruimtelijk evenwicht compenseren de voor- en nadelen elkaar zodat geen enkel individu een prikkel heeft om van locatie te willen veranderen. Grondprijzen spelen een cruciale rol in de bewerkstelling van dit evenwicht. Het saldo van voor- en nadelen van de plek komt tot uitdrukking in de prijs van de plek. Het belang van deze krachten kan door de jaren heen veranderen en daarmee tot variatie in prijsontwikkelingen in de ruimte leiden²⁶.

Agglomeratie effecten en borrowed size

Nederland kent een polycentrische structuur, met meerdere sterke steden. Dit is een gegeven. Volgens de OESO hebben landen met een polycentrische stedelijke structuur een hoger nationaal inkomen dan landen met een monocentrische structuur, omdat een groter deel van het land profiteert van de nabijheid van de stad²⁷. Uit de internationale literatuur komt echter geen eenduidig beeld naar voren welk type stedelijke structuur uiteindelijk het beste uitpakt voor de economische groei van een land²⁸. Wel is duidelijk dat goede verbindingen tussen steden of tussen stad en het ommeland (connectiviteit of effectieve nabijheid) economisch positief uitpakken. Het gaat hierbij niet alleen om goede fysieke en digitale verbindingen, maar het is daarnaast ook belangrijk dat de relevante economische actoren elkaar weten te vinden en van elkaars nabijheid weten te profiteren²⁹. Dat in Nederland de productiviteitsverschillen tussen steden in Nederland relatief klein zijn, is onder meer toe te schrijven aan de beperkte omvang van ons land en het feit dat de verbindingen relatief goed op orde zijn (zie kader). Deze uitspraken gaan op een gegregeerd niveau in op ontwikkelingen per hoofd van de bevolking. Deze gemiddelden zeggen daarmee niets over de verdeling hiervan over mensen en regio's.

26 PBL (2006) *De prijs van de plek*, Den Haag.

27 OECD (2014) *OECD Territorial Reviews: The Netherlands 2014*, Paris.

28 CPB/PBL (2015) *CEC notitie: De Economie van de stad*, Den Haag.

29 Tordoir, P.P. [et al.] (2014) *Metropoolvorming: kansen en opgaven*, Metropoolregio Rotterdam Den Haag, p. 6.

Productiviteit in Nederlandse steden in economisch perspectief

In de *Territorial Reviews: Netherlands 2014* constateert de OESO onder andere dat de productiviteit en de productiviteitsgroei in de Nederlandse steden achterblijven ten opzichte van steden in andere OESO-landen. Dit lage productiviteitsverschil weerspiegelt de relatief beperkte omvang van agglomeratie-effecten in Nederland. Een andere bevinding is dat het productiviteitsverschil tussen metropolen en 'de rest van het land' in Nederland relatief laag is ten opzichte van andere OESO-landen. Ook dit weerspiegelt de relatief beperkte omvang van agglomeratie-effecten in ons land. Tot slot blijkt dat de Nederlandse metropolen qua productiviteitsgroei gedurende de periode 2000-2010 beneden het OESO-gemiddelde scoren.

Het CPB brengt hier tegenin dat de Nederlandse steden qua productiviteitsniveau en -groei niet bijzonder slecht scoren bij rekening houden met specifiek Nederlandse factoren:

1. De provincie Groningen vertekent het beeld vanwege de aardgaswinning.
2. Het achterland in Nederland is beter gevuld met productieve activiteiten dan in andere landen.
3. De lage groei van het bbp per capita is gerelateerd aan het hoge niveau in de uitgangssituatie (catch-up effect). Hiervoor gecorrigeerd scoort Nederland gemiddeld.

Bronnen: OECD (2014) *OECD Territorial Reviews: The Netherlands 2014* en CPB (2015) *Een nuancering van de OESO-bevindingen over de prestaties van Nederlandse steden*, Den Haag.

Door goede connectiviteit tussen steden kan agglomeratiekracht als het ware van de buurgemeenten worden geleend³⁰. Men spreekt dan van *borrowed size* als door verbinding en bundeling meer massa ontstaat en van *borrowed quality* als door verbinding kan worden geprofiteerd van specifieke kwaliteiten in buurgemeenten of -regio's. Nabijgelegen steden versterken elkaar in dat geval. Deze benadering is van groot belang voor Nederland, gezien de ruimtelijke stedelijke structuur van ons land. Bij de uitwerking van deze benadering is de economische structuur van de betrokken steden (type bedrijven, clusters) alsook de economische dynamiek (groei van bedrijven, nieuwe bedrijvigheid) belangrijk.

Meer inzicht nodig in precieze invloed massa versus dichtheid

Er is overigens in het wetenschappelijk debat over agglomeratievoordelen onderscheid te maken tussen het belang van massa versus het belang van dichtheid. Voor

30 Commissie-Derksen (2014), *Perspectief voor de steden*, trend 2.

het eerste, waar het gaat om borrowed size, is het vooral van belang om verbindingen tussen steden te verbeteren. Dit behelst vooral een agenda voor het ministerie van I&M, met investeringen in wegen, spoor en waterwegen. Bij het tweede gaat het vooral om verbindingen tussen (groepen) mensen en bedrijven binnen regio's. Aangrijpingspunten zijn de creatie van ontmoetingsplaatsen, de interactie tussen onderwijsinstellingen, bedrijfsleven en samenleving om economische dynamiek tot stand te brengen. Deze onderwerpen vragen inspanningen van alle betrokken, waaronder ook gemeenten. Mogelijk is hier ook een rol voor van de ministeries van BZK, EZ en SZW. Beide invalshoeken behelzen ruimtelijke vraagstukken die aanknopingspunten bieden voor beleid, maar dan vanuit verschillende invalshoeken.

3.2 Naast succes ook grotere verschillen

Grotere ruimtelijke verschillen

De triomf van de stad leidt ook tot grotere ruimtelijke en interpersoonlijke verschillen tussen en binnen steden. Dichtheid alleen is niet bepalend voor agglomeratievoordelen; de samenstelling van de bevolking speelt ook een rol. Daar waar (de regio) Amsterdam de afgelopen jaren tot een ware banenmotor kon uitgroeien en ook Utrecht het economisch heel goed doet, blijft Rotterdam juist achter op het landelijk gemiddelde. Veel factoren spelen hierbij een rol. Deels zijn deze gelegen in de stad zelf: de sectorstructuur, opleidingssamenstelling, het type bedrijvigheid, maar ook de aantrekkelijkheid van culturele voorzieningen. Zo concludeert de Atlas voor Gemeenten dat vooral de 'oude' steden – met veel monumenten en (cultureel) erfgoed – het goed doen en de 'new town' het lastig heeft³¹. Deels gaat het om factoren uit de netwerk omgeving van de stad, de verbindingen met de relevante sectoren elders. Zo is voor Amsterdam de ontwikkeling van de Londense City van belang, terwijl voor Rotterdam de industriële activiteiten in het Ruhrgebied doorwerken in de sociaal-economische positie van de stad. Niet iedere grote stad kan dus in dezelfde mate van een grotere bevolkingsconcentratie profiteren. Over het algemeen geldt volgens de literatuur dat, naast de dichtheid, de aantrekkingskracht van een stad op hoger opgeleiden bepalend is voor de agglomeratievoordelen.

Deze ruimtelijke ongelijkheid doet zich op verschillende schaalniveaus voor. Verschillen uiten zich tussen stedelijke regio's in Europa en Nederland, maar ook tussen steden in Nederland, tussen stad en platteland en binnen steden tussen verschillende wijken. Amsterdam en Groningen bieden interessante voorbeelden.

31 Marlet, G. [et al.] (2015) *Atlas voor gemeenten 2015*.

Ondanks de magneetwerking van Amsterdam en Groningen zijn de patronen en effecten heel verschillend. Amsterdam heeft internationale aantrekkingskracht, terwijl Groningen een regionale magneetwerking heeft. Waar de buursteden van Amsterdam volop meeprofiteren van de aantrekkingskracht van Amsterdam, draagt de trek vanuit de provincie naar Groningen stad juist bij tot verdere regionale bevolkingskrimp en afnemend draagvlak voor allerlei regionale voorzieningen: scholen, medische voorzieningen, winkels et cetera³².

Er is sprake van een zekere sortering binnen steden waarbij hoogopgeleiden naar plekken met aantrekkelijke woningen en voorzieningen trekken en laagopgeleiden op de minder aantrekkelijke wijken zijn aangewezen. De ruimtelijke verschillen waren er natuurlijk altijd al en zijn in de hand gewerkt door het gevoerde huisvestingsbeleid met veel nadruk op sociale huurwoningen³³. Zo zijn er binnen Amsterdam grote verschillen tussen de welvarende grachtengordel en het relatief arme Amsterdam-West. Dit uit zich onder meer in de enorme verschillen in huizenprijzen. In zekere zin is er sprake van een zichzelf versterkend effect door de trek van met name hoogopgeleiden naar grootstedelijke agglomeraties.

Grotere interpersoonlijke verschillen

Naast grote verschillen tussen steden zijn er grote verschillen tussen groepen mensen binnen steden. Deze interpersoonlijke verschillen uiten zich in diverse Nederlandse steden onder meer in het naast elkaar bestaan van groeiende concentraties van enerzijds hoger opgeleiden met een goed inkomen anderzijds en grote groepen mensen met een lagere opleiding en een gering inkomen. Mensen met een niet-westers allochtone achtergrond zijn in de laatste categorie oververtegenwoordigd. De middengroepen raken in steden ondervertegenwoordigd. Amsterdam is hiervan een duidelijk voorbeeld als we naar de gemeentegrenzen kijken. Een van de oorzaken is dat het voor de middeninkomens lastig is om een betaalbare woning in Amsterdam te vinden; velen werken dan ook in een van de randgemeenten en forenzen naar Amsterdam om er te werken. Wat het gebruik van publieke voorzieningen betreft, laat onderzoek zien dat de middeninkomens hier het minst van profiteren³⁴. Lage inkomensgroepen hebben onder meer profijt van huurtoeslag, zorgverzekering en kwijtscheldingsregelingen, terwijl hoge inkomensgroepen profiteren van de fiscale behandeling van de eigen woning, hoger onderwijs, kinderopvang en uitvoerende kunst.

32 Zie ook SER (2011) *Advies Bevolkingskrimp benoemen en benutten*, Publicatienr. 11/03. Den Haag.

33 Platform31; VU (2014) *Soort zoekt soort: Clustering en sociaal-economische scheidslijnen in Nederland*, Amsterdam.

34 SCP (2011) *Minder voor het midden: Profijt van de overheid in 2007*, Den Haag.

Een belangrijke reden voor de concentratie van hoger opgeleiden in de stad is dat kennisintensieve bedrijfsactiviteiten – financiële en zakelijke dienstverlening, geavanceerde maakindustrie, creatieve industrie – zich vooral in steden ontwikkelen en het rendement van onderwijs stijgt (zie ook paragraaf 4.3). Dit effect wordt nog eens versterkt door de ‘agglomeratiebonus’. Deze bonus geldt vooral voor hoger opgeleiden en in iets mindere mate voor middelbaar opgeleiden³⁵. Lager opgeleiden profiteren veel minder van deze ontwikkelingen, doordat de aard van de werkzaamheden maar beperkte productiviteitswinsten mogelijk maken. Verschillen in arbeidsmarktpositie en inkomen tussen autochtone en niet-westers allochtone leerlingen worden ook veroorzaakt door verschillen in opleidingsniveau en schoolcarrières: autochtone kinderen gaan relatief vaak naar vwo en havo, niet-westers allochtone kinderen naar het vmbo.

Rol van demografische ontwikkelingen

Interpersoonlijke verschillen worden ook beïnvloed door de demografische ontwikkeling van de stedelijke bevolking. Jongvolwassenen zijn zich de afgelopen jaren meer in de stad gaan vestigen, terwijl er minder gezinnen vertrokken³⁶. Dit heeft geleid tot een toegenomen natuurlijke groei van de stad: het aantal geboorten is er toegenomen en het sterftecijfer afgenomen. De grote steden zijn in de afgelopen decennia eerder vergroend dan vergrijsd. De vergrijzing vond vooral plaats in de omliggende gemeenten en in de voormalige groeikernen. In de grote steden loopt het aandeel ouderen pas de laatste paar jaar op, nu de omvangrijke babyboomgeneratie (1945-1960) langzaam maar zeker de 65-jarige leeftijd nadert en passeert.

Naast vergrijzing en vergroening hebben (grote) steden het hoge percentage inwoners van allochtone afkomst als bijzondere eigenschap. Mensen die zich vanuit het buitenland in Nederland vestigen, gaan meestal op plekken wonen waar al meer migranten uit hetzelfde herkomstland wonen³⁷. Dit zijn voornamelijk de grote steden in het westen van het land, zoals Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. Het merendeel van de bijna 2 miljoen niet-westerse allochtonen woont in de Randstad en dan vooral in de vier grote steden³⁸. Waar het landelijk gemiddelde op 12 procent ligt, heeft Rotterdam 37 procent inwoners van niet-westerse origine en Amsterdam en Den Haag 35 procent. Aangevuld met migranten uit westerse landen en Oost-Europa ligt dit percentage nog een stuk hoger. Dit brengt extra uitdagingen met zich mee,

35 De Groot, H.L.F. (2015) *Arbeidsmarkt- en woningmarktdynamiek*, p. 18.

36 Deze passages zijn ontleend aan: PBL (2015) *De stad: magneet, roltrap en spons*, Den Haag, p. 18.

37 Sanderse C. [et al.] (2014) Migratie: Zijn er in Nederland verschillen naar regio? In: *Volksgezondheid Toekomst Verkenning*, Nationaal Kompas Volksgezondheid, Bilthoven.

38 CBS (2014) *Statline: Regionale kerncijfers Nederland*, Den Haag en CBS (2013) *Statline: Immi- en emigratie naar diverse kenmerken; regio*, Den Haag.

vooral op het gebied van onderwijs, arbeidsmarkt en woningbouw. De stedelijke opgave is de positieve kanten van de smeltkroes die in de grote steden is ontstaan te benutten, sociale cohesie te bevorderen en uitdagingen in kansen om te zetten, zowel voor de autochtone als de allochtone bevolking. De mate waarin dit lukt, zal bepalend zijn voor de vraag of Nederland een open economie en een tolerante samenleving zal zijn.

De verhuisstromen tussen stad en ommeland, en met name de woonlocatiekeuzes van jonge gezinnen, zijn decennialang grotendeels bepaald door waar werd gebouwd. Dit werkt vervolgens door in de demografische ontwikkeling van stad en ommeland: op de korte termijn vergroening, op de langere termijn vergrijzing. Het suburbane ommeland en de voormalige groeikernen zijn inmiddels in een fase van vergrijzing beland.

3.3 Stad gesteld voor transformatieopgaven

Tallose stedelijke uitdagingen...

Op de middellange en lange termijn komen tal van uitdagingen op Nederland af. Mede in het licht van de toenemende mondialisering zijn ontwikkelingen in onze samenleving steeds gevoeliger voor invloeden uit de rest van de wereld, zowel economisch (ontwikkeling wereldeconomie, toegang tot exportmarkten, toevoer en prijsontwikkelingen van grondstoffen, offshoring en reshoring), sociaal-demografisch (vergrijzing, omgang met grotere etnische diversiteit), technologisch (ICT-toepassingen, robotisering, 3D printen, duurzame energietechnologieën) als ecologisch (klimaatverandering, natuur- en milieukwaliteit). Deze nationale opgaven hebben ruimtelijke componenten en slaan voor een belangrijk deel neer in stedelijke regio's. Bovendien vinden er min of meer autonome veranderingen plaats in het woon-, werk, en verplaatsingsgedrag van mensen. Dit werkt weer door in locatiekeuzes van bedrijven en andere organisaties.

... leiden tot meervoudige transformatieopgaven

Tegen deze achtergrond staan stedelijke regio's en haar burgers en bedrijven voor meervoudige transformatieopgaven. Deze hebben 'harde' ruimtelijke kanten, in de zin dat er keuzes moeten worden gemaakt in de benutting van de schaarse ruimte, onder meer voor woon- en bedrijfsbestemmingen en verbindingswegen. Dit gaat over bestuurlijke afwegingen van deels concurrerende belangen, bijvoorbeeld tussen naburige gemeenten over woningbouwlocaties, of kwalitatief hoogwaardige bedrijfsruimtes of winkelcentra. Ook provincies hebben hier een rol te spelen.



De afgelopen decennia is steeds duidelijker geworden dat behoeften en preferenties van burgers en bedrijven over de tijd flink veranderen. Deels is dit het gevolg van demografische processen zoals de vergrijzing en huishoudensverduunning. Beleid kan deze processen versterken. Zo resulteren de invoering van de WMO en de ontwikkeling naar langer thuiswonen van ouderen in veranderen van woonbehoeften. Maar ook maatschappelijke ontwikkelingen zoals het groeiende aantal hoogopgeleide huishoudens leiden tot andere woonwensen, vooral in aantrekkelijke stedelijke regio's.

Andere ruimtebehoeftes vinden ook plaats bij het bedrijfsleven, door sectorverschuivingen en andere werkprocessen (waaronder meer thuiswerkers). Ook dit leidt tot transformatieopgaven binnen steden. Goede voorbeelden hiervan zijn kantoorgebouwen die worden omgebouwd tot appartementencomplexen en oude industriehallen die ruimte bieden aan startups. De opmars van digitaal winkelen draagt bij aan een overschot aan winkelruimte en leegstand in winkelcentra. Leegstand maakt binnensteden minder aantrekkelijk.

Al deze trends komen samen in stedelijke regio's. De toekomstige ruimtevraag wordt hiermee moeilijk voorspelbaar. Aan de andere kant dienen zich technologische ontwikkelingen aan, vooral gedreven door ICT-toepassingen, die tot onvermoede oplossingen kunnen leiden. Innovatie en het op een goede manier toepassen hiervan (sociale innovatie) is dus een van de belangrijke sleutels voor het oplossen van stedelijke vraagstukken. Het gaat niet alleen om economische groei (meer inwoners, meer bedrijvigheid, grotere output), maar ook om kwaliteit (leefbaarheid, natuur- en milieuwaarden, beslag op grondstoffen en energie). Het gaat bij de toekomst van de stad dus om meer, beter en anders³⁹.

3.4 Conclusies

De voorgaande analyse leidt tot de volgende conclusies:

- Nederland kent geen dominante stad, maar kenmerkt zich door een *polycentrische structuur*: relatief dicht bij elkaar gelegen middelgrote steden met hun eigen historie, kenmerken en kwaliteiten. Binnen deze polycentrische structuur nemen de Randstad en de Brainport Regio in Zuidoost-Nederland een dominante positie in.
- De productiviteitsverschillen tussen de Nederlandse steden zijn in internationaal perspectief relatief klein. Dit wordt onder meer verklaard door de kleine omvang van ons land en de onderlinge verbindingen. Niettemin liggen er nog kansen voor Nederland om de agglomeratievoordelen meer te benutten door onderlinge verbindingen verder te verbeteren.
- Het beeld van de stad is sinds de eeuwwisseling gekanteld. In een diensten- en kenniseconomie kunnen steden weer zowel aantrekkelijk zijn als vestigingsplaats van bedrijven en als woonplaats.
- Door agglomeratievoordelen te benutten zijn bedrijven in *grote steden productiever* dan bedrijven in kleinere steden en landelijke gebieden. Een aantrekkelijk stedelijk klimaat trekt hoogopgeleiden, bevordert specialisatie en kennisdeling, zorgt voor bundeling en schaalvoordelen en biedt een grote afzetmarkt. De aanwezigheid van kennisinstellingen en ondernemersnetwerken versterken dit effect.
- Door het toenemende belang van agglomeratievoordelen worden *ruimtelijke verschillen* groter.
- Hoger opgeleiden profiteren het meest van de agglomeratiebonus. Doordat vooral lager opgeleiden en niet-westerse allochtonen minder van deze bonus profiteren, nemen ook de *interpersoonlijke verschillen* binnen grote, succesvolle steden vaak toe. Ondervertegenwoordiging van middengroepen versterkt dit verschijnsel.

39 Denktank Agenda Stad (2015) *Sterke stedelijke netwerken*, p. 13.

- De stedelijke opgave is de positieve kanten van de smeltkroes die in de grote steden is ontstaan te benutten, sociale cohesie te bevorderen en uitdagingen in kansen om te zetten, zowel voor de autochtone als de allochtone bevolking.
- Daar komt bij dat talloze stedelijke uitdagingen tot *meervoudige transformatieopgaven* leiden. Behoeften en preferenties van burgers en bedrijven kunnen over de tijd flink veranderen; de toekomstige ruimtevraag is dan ook moeilijk voorspelbaar. Dit vraagt om *aanpassingsvermogen* van de stad.

4 Hoe doen Nederlandse steden het?

4.1 Steden en regio's in internationaal perspectief

Grootste steden belangrijke vestigingsplaatsen voor buitenlandse ondernemingen
Uit diverse internationaal vergelijkende onderzoeken blijkt dat het algemene vestigingsklimaat voor buitenlandse ondernemingen en hoofdkantoren in Nederland relatief goed is⁴⁰. Dat geldt ook voor bedrijven uit opkomende economieën in Azië. Vooral Amsterdam is een populaire vestigingsplaats voor buitenlandse ondernemingen. Naast de geografische ligging en onze mainports zijn de aanwezigheid van talent en een concurrerend en stabiel belastingklimaat belangrijke vestigingsfactoren voor buitenlandse hoofdkantoren.

Internationale topregio's en regionale bedrijvenclusters in Nederland

De SER kwam in 2012 tot de volgende typering:

“Amsterdam is in Nederland de belangrijkste vestigingsplaats voor buitenlandse ondernemingen. (...) De gemeente Amsterdam investeert dan ook al geruime tijd in structurele handelsrelaties met opkomende economieën door het opbouwen van landenspecifieke kennis en het inzetten van landenspecialisten.

De Rotterdamse haven heeft de ambitie in 2030 nog steeds een toonaangevend knooppunt voor mondiale en intra-Europese goederenstromen te zijn door in te spelen op de transitie naar duurzame energieopwekking en biobased chemicals.

Eindhoven profileert zich als brainport en doet dat met verve. In 2011 is de stadsregio zelfs uitgeroepen tot ‘slimste regio van de wereld’. Brainport Eindhoven is verantwoordelijk voor de helft van alle Nederlandse patenten, voor bijna eenderde deel van alle R&D-uitgaven in Nederland en voor de creatie van veel nieuwe banen.

In Nederland zijn er verder diverse belangrijke regionale clusters ontstaan met hun eigen specialisaties. Denk aan de Food Valley in Wageningen, de Maintenance

⁴⁰ Zie voor meer details: SER (2012) Advies *Verschuivende economische machtsverhoudingen*, Den Haag, publicatienr. 12/04, inz. par. 4.3.2.

Valley in Midden- en West-Brabant, de Energy Valley in Groningen, de clustering van nanotechnologie in Twente en Delft en de Greenports in het Westland, de Bollenstreek en Venlo.”

Bron: SER (2012) Advies *Verschuivende economische machtsverhoudingen*, publicatienr. 12/04, Den Haag, pp. 109-110.

Amsterdam telt honderden Europese hoofdkantoren; ook heeft een aantal multinationals hier hun wereldwijde hoofdkantoor gevestigd. Naast Amsterdam zijn ook Rotterdam (grootste haven van Europa, logistieke draaischijf, petrochemische industrie) en Eindhoven (Brainport) belangrijke regio's voor buitenlandse investeerders. Brainport Eindhoven reikt inmiddels overigens tot ver in Limburg. In het Brainport 2020-programma participeren onder meer de Brightlands Chemelot Campus in Sittard-Geleen (rond DSM) en de Brightlands Maastricht Health Campus (rond het academisch ziekenhuis en de Universiteit van Maastricht)⁴¹. Ook is er een relatie met Amsterdam via de vestiging van een groot onderzoekslaboratorium ARCNL onder andere door ASML.

Regio's in Europees perspectief

In Europees perspectief zijn (stedelijke) regio's het belangrijkste aangrijpingpunt van economische activiteit. Uit onderzoek komt naar voren dat de Nederlandse regio's er in het algemeen redelijk tot goed voor staan⁴²:

De Nederlandse regio's Noord-Brabant, Zuid- en Noord-Holland staan gemiddeld voor alle bedrijven in de top 25 van meest concurrerende regio's. Een regio als Noord-Holland staat op de vierentwintigste plaats en bevindt zich daar in goed gezelschap van Madrid en (Outer) Londen. Van de drie Nederlandse regio's is Noord-Brabant een sterke regio voor de industriesectoren, en zijn Noord- en Zuid-Holland sterk in de dienstverlening (inclusief transportdiensten). De Nederlandse landbouw behoort tot de Europese top, met vier regio's in de top 10.

Het PBL geeft aan dat verbetering van de internationale concurrentiepositie van specifieke sectoren maatwerk vereist⁴³. De belangrijkste beïnvloedingsfactoren zijn namelijk sector- en regiospecifiek. Van belang is daarbij dat de belangrijkste concurrentie veelal uit grote buitenlandse agglomeraties komen. De aanwezigheid van publieke en private kennis vormen een belangrijke concurrentiefactor. Met uitzondering van Noord-Brabant is voor de overige regio's private kennisontwikkeling een

41 Zie: <http://ledbrainport2020.nl/over-led.html>.

42 Thissen, M. [et al.] (2011) *De concurrentiepositie van Nederlandse regio's*, PBL.

43 Thissen, M. [et al.] (2011) *De concurrentiepositie van Nederlandse regio's*, PBL, pp. 12-13.

serieus punt van aandacht om de concurrentiepositie te verbeteren. Andere succesfactoren zijn het vermogen om buitenlandse bedrijven en private kennis aan te trekken, en een sterke netwerkoriëntatie in verband met de toeleverings- en uitbestedingsrelaties.

4.2 Hoe staan Nederlandse gemeenten ervoor?

De analyse in deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op de *Atlas voor gemeenten 2014* en heeft betrekking op steden in administratieve zin (gemeenten). Soms is dit een ruime benadering van de stad: kernstad met enkele omliggende dorpen/stadjes. In andere gevallen is dit een beperkte benadering omdat meerdere gemeenten samen feitelijk een economische eenheid vormen (bijvoorbeeld Dordrecht en de Drechtsteden).

Een ander nadeel is dat de Atlas geen indicatie geeft van vormen van samenwerking en governancevraagstukken. Voor de beoordeling van het succes van steden is de gemeentelijke benadering dan ook 'second best'.



Tegen deze achtergrond geeft deze paragraaf een korte duiding van de positie van gemeenten in hun onderlinge samenhang. Deze benadering heeft dus geen betrekking op de absolute situatie. Het gaat hier te ver om de achterliggende patronen en mechanismen te belichten. Om een gedetailleerder stedelijk beeld te schetsen dat recht doet aan verschillen in geografische ligging, bereikbaarheid, historie, profiel en ontwikkelpaden tussen steden en stadsregio's, is ten behoeve van het advies een impressie opgesteld die inzoomt op een aantal Nederlandse steden⁴⁴. Naast drie steden uit de economische kerngebieden (Amsterdam, Rotterdam en Eindhoven) komen ook drie steden uit andere delen van ons land aan bod: Groningen, Arnhem-Nijmegen en Emmen. Voor meer inzicht in de economische, sociale en ecologische situatie van alle (bijna 400) Nederlandse gemeenten wordt verwezen naar de *Nationale monitor gemeentelijke duurzaamheid 2014*⁴⁵.

Algemeen beeld

Volgens de *Atlas voor gemeenten 2014* staat Amsterdam qua *woonaantrekkelijkheid* duidelijk bovenaan⁴⁶. De grote pluspunten zijn bereikbaarheid van banen, de aanwezigheid van twee universiteiten en het culturele aanbod. Amsterdam scoort daaren-tegen slecht op het aandeel koopwoningen en veiligheid.

Ook de nabijgelegen gemeenten Amstelveen (3) en Haarlem (4) – beide onderdeel van de Metropoolregio Amsterdam – hebben een aantrekkelijk woonklimaat. Utrecht staat op plaats 2, Den Bosch op plaats 5⁴⁷.

Als succes wordt afgemeten aan de *sociaal-economische kenmerken* van een gemeente dan ziet het beeld er heel anders uit. Amsterdam eindigt dan op plaats 17, terwijl buurgemeenten Haarlemmermeer en Amstelveen de kopposities innemen. Utrecht staat op plaats 3, gevolgd door Hilversum en Amersfoort. De vijf gemeenten met de hoogste sociaal-economische scores behoren dus allemaal tot de Noordvleugel van de Randstad. Zij profiteren van de (internationale) aantrekkingskracht van Amsterdam.

44 Deze selectie is in overleg met de VNG tot stand gekomen.

45 Zoeteman, B.C.J. [et al.] (2014) *Nationale monitor gemeentelijke duurzaamheid 2014*, Tilburg : Telos.

46 Zie voor een uitgebreidere beschrijving bijlage 2.

47 De plaatsen 46 t/m 50 worden ingenomen door respectievelijk Enschede, Venlo, Spijkenisse, Sittard-Geleen en Emmen.

Hoe scoren de grote gemeenten op het gebied van participatie?

In de *Atlas voor gemeenten 2014* bepalen scores op diverse onderdelen van participatie voor een belangrijk deel de sociaal-economische positie van gemeenten. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar diverse participatiedomein: onderwijs, betaalde arbeid, vrijwilligerswerk, sport, politiek, etc. Vooral onderwijs en betaalde arbeid zijn relevant:

- *Onderwijs*. In verstedelijkte gemeenten is het aantal hoogopgeleiden het grootst. Koplopers zijn Amsterdam en Utrecht; daar is ongeveer de helft van de bevolking tussen de 15 en 65 jaar hoogopgeleid. In beide gemeenten is het opleidingsniveau de afgelopen jaren sneller gegroeid dan elders.
- *Betaalde arbeid*. De arbeidsparticipatie in de Randstad is het hoogst:
 - Van de vier grote gemeenten scoren Utrecht (70 procent) en Amsterdam (66 procent) het best.
 - Bijna 17 procent van de arbeidsplaatsen bevindt zich in de vier grote gemeenten.
 - Werkloosheid is in de vier grote gemeenten hoger dan het Nederlands gemiddelde (8,3 procent): in Rotterdam 13,9 procent, Den Haag 11,6 procent, Amsterdam 9,1 procent en Utrecht 8,6 procent.
 - In Rotterdam hebben 201 op de 1000 inwoners een uitkering (WW, AO of bijstand), in Den Haag 179, in Amsterdam 176 en in Utrecht 135.

Hoe scoren de vijf grote gemeenten?

- *Amsterdam* is de banenmotor van de regio, maar minder dan de helft van deze banen wordt door Amsterdammers zelf ingenomen: van de 651.000 in Amsterdam werkzame personen (2013) komen er 282.000 uit de stad zelf⁴⁸.
- *Utrecht* staat hoog op zowel de woonaantrekkelijkheidsindex (2) als de sociaal-economische index (3). Ook voor Utrecht geldt dat de aantrekkingskracht voortkomt uit de bereikbaarheid van banen, het culturele aanbod en de aanwezigheid van een universiteit. Andere positieve factoren zijn de nabijheid van natuurgebieden en het percentage vooroorlogse woningen. Zakelijke dienstverlening is een belangrijke economische driver.
- *Rotterdam* scoort, ondanks dat ze nog steeds de grootste haven van Europa heeft, slecht op sociaal-economisch terrein: plaats 40. De stad neemt de laatste plaats in bij bijstand, werkloosheid en armoede. Rotterdam-Zuid heeft hier een belangrijk aandeel in. Net als bij Amsterdam geldt ook voor Rotterdam dat het voor de

48 G. Marlet, R. Ponds en C. van Woerkom (2015) De hoogopgeleide stad en de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden, *ESB*, 12 maart 2015, pp. 134-137.

economische betekenis van de stad ook nodig is de de buurgemeenten in beschouwing te nemen.

- Voor *Den Haag* is het beeld gemengd: weliswaar een aantrekkelijke stad om in te wonen (plaats 6) maar een lage positie op de sociaal-economische index (38). In de afgelopen periode heeft de gemeente Den Haag met de Economische Visie, met de uitbouw van Vrede & Recht, de Haagse Educatieve Agenda, de regionale actieagenda en platform Geslaagd in het vak, een strategie voor de economische ontwikkeling van de stad neergelegd⁴⁹. Het gemeentebestuur onderkent dat verbreding nodig is naar de regionale schaal, met partners als Rotterdam en buurgemeenten; met name in metropoolregioverband.
- *Eindhoven*, de vijfde stad van het land, neemt een vooraanstaande positie in binnen de mondiale hightech sector (Brainport Eindhoven). Brainport Eindhoven is een voorbeeld van een ecosysteem dat zich op het niveau van de stedelijke regio afspeelt. De activiteiten zijn geclusterd in een aantal buurten binnen de gemeente Eindhoven, in aangrenzende industrieterreinen, maar ook in buurgemeenten tot in Helmond toe. Doordat de sector veel industriële werkzaamheden in de maakindustrie omvat, vinden tal van activiteiten op industrieterreinen buiten de stad plaats. Er is dus sprake van interstedelijke clustering. De kennisintensieve maakindustrie speelt zich af in een ecosysteem waarin grote bedrijven, Original Equipment Manufacturers (OEM's)⁵⁰ in een toegesneden netwerk samenwerken met verschillende toeleveranciers. 70 procent van de eerstelijns-toeleveranciers van een aantal grote OEM's is gevestigd binnen een straal van 40 kilometer rondom Eindhoven. Dat geldt voor een derde van de tweede- en derdelijns-toeleveranciers.

Betere benutting van agglomeratievoordelen in Rotterdam en Den Haag

Hoewel de stadregio Rotterdam en het Stadsgewest Haaglanden samen ongeveer evenveel inwoners hebben als de Metropoolregio Amsterdam (rond 2,4 miljoen) ligt het bruto regionaal product van de Metropoolregio Amsterdam (MRA) circa 20 procent hoger*. Het aandeel in het bruto nationaal product van de MRA steeg in de periode 1995-2012 van 15,2 naar 16,8 procent. In de Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH)

* Manshanden, W. (2014) De overheid in de Metropoolregio Rotterdam Den Haag: Agglomeratie, innovatie en kapitaal, in: *Metropoolvorming: kansen en opgaven*, Metropoolregio Rotterdam Den Haag, pp. 11-22.

49 Zie: *Het Nederlandse stedenlandschap: zes impressies*.

50 Een OEM maakt industriële eindproducten, zoals b.v. een bedrijf dat machines produceert vaak op basis van verschillende onderdelen uit zijn toeleveranciersnetwerk. Voorbeelden zijn ASML en Philips medical.

was daarentegen sprake van een licht dalend aandeel: van 14,8 procent in 1995 naar 14,6 procent in 2012. Er zijn diverse verklaringen voor het feit dat de MRDH achterblijft bij het nationaal gemiddelde en dus niet profiteert van potentiële agglomeratievoordelen. Deels zijn deze gelegen in de stad zelf: de sectorstructuur, opleidingssamenstelling, type bedrijvigheid, maar ook de aantrekkelijkheid van culturele voorzieningen. Daarnaast speelt het ontbreken van synergetische regionale verbindingen een rol; de Zuidvleugel heeft in economisch opzicht veel weg van een eilandrijk**.

* Manshanden, W. (2014) De overheid in de Metropoolregio Rotterdam Den Haag: Agglomeratie, innovatie en kapitaal, in: *Metropoolvorming: kansen en opgaven*, Metropoolregio Rotterdam Den Haag, pp. 11-22.

** Tordoir, P.P. (2014) Economische opgaven voor de Metropoolregio, in: *Metropoolvorming: kansen en opgaven*, Metropoolregio Rotterdam Den Haag, pp. 5-9. Zie ook *Het Nederlandse stedenlandschap: zes impressies*.

Middelgrote gemeenten

Van de middelgrote gemeenten springen er drie uit: Den Bosch in positieve zin en Enschede en Emmen in negatieve zin.

- *Den Bosch* staat zowel hoog op de woonaantrekkelijksindex (plaats 5) als op sociaal-economische index (6). Positieve aspecten zijn vooral het cultureel aanbod (6) en de nabijheid van natuurgebieden (10). De beschikbare banen (plaats 5), het percentage zakelijke diensten (6), de relatief lage werkloosheid (plaats 11) en de hoge arbeidsdeelname van vrouwen (11) zorgen ervoor dat Den Bosch in de sociaal-economische index op plaats 6 staat.

- *Enschede* bevindt zich op de ranglijsten van Nederlandse gemeenten in de staartgroep, ondanks de aanwezigheid van de technische universiteit: plaats 46 op de woonaantrekkelijkheidsindex en plaats 47 op de sociaal-economische index. Er zijn hier opvallend veel middelbaar opgeleiden en weinig hoogopgeleiden. Buurgemeente Almelo scoort vergelijkbaar, Hengelo doet het iets beter.

Enschede is de grootste stad binnen de regio Twente. Twente is qua omvang (626.000 inwoners) ongeveer even groot als Rotterdam. Mede onder invloed van de Technische Universiteit ligt het werkgelegenheidsaandeel in de topsectoren High Tech Systems & Materials, Chemie en Food & Nutrition boven het landelijk gemiddelde. Het aantal startende bedrijven vanuit Kennispark Twente ligt hoger dan bij andere universiteiten⁵¹. Deze ontwikkelingen kunnen niet verhinderen dat de arbeidsparticipatie in Twente met 55 procent bijzonder laag is. Ook scoort Twente slecht op werkloosheid slecht, eind 2013 ver boven het landelijk gemiddelde: 12 procent voor de gehele regio: 18 procent in Enschede, 17 procent in

51 Rapport commissie-Draijer (2014) *Versterken economische kracht van Twente: Versnellen en handelen, Twente 2.0*, Wiebe Draijer, Chris Buijnk en Daan Roosegaarde.

Almelo en 11 procent in Hengelo. Dit hangt samen met de teloorgang van de papier-, textiel- en maakindustrie in deze regio.

- Emmen bevindt zich volgens beide indexen op de laatste plaats. Belangrijke negatieve factoren zijn de geringe woonaantrekkelijkheid (Emmen scoort bijvoorbeeld slecht op cultureel en culinair aanbod) en de slechte bereikbaarheid van banen. Op vrijwel alle sociaal-economische factoren scoort Emmen zwak tot zeer zwak, toch neemt Emmen wat armoede betreft een middenpositie in. Emmen heeft de nodige tegenslagen moeten incasseren als gevolg van het wegvallen van industrie en het vertrek van veel hightech-werkgelegenheid naar Azië. Emmen heeft veel laaggeschoolde werkgelegenheid, vooral in de maakindustrie, recreatie en biobased chemie. Vooral met biobased chemie tracht Emmen verbinding te maken tussen maakindustrie en innovatie. Daarmee is de stad een erkende specialist en dat wil men verder ontwikkelen. Verder tracht de stad de groene economie verder tot ontwikkeling te brengen, gestimuleerd door buitenrecreatie en natuurbeleving.⁵²

4.3 Mesoperspectief: relaties tussen stad en ommeland

De SER onderstreept in navolging van het advies *Bevolkingskrimp benoemen en benutten* nogmaals dat de stad en het omliggend landelijk gebied in samenhang moeten worden gezien⁵³. Dit betekent zorgen voor een landelijk gebied dat voor de burger toegankelijk en aantrekkelijk is en in verbinding staat met verstedelijkte gebieden door groene overgangsgebieden en ontsluiting door infrastructuur. Door een goede verbinding tussen stad en platteland kunnen de wederzijdse functies optimaal worden benut: voedsel, groen, recreatie en zorg voor de stedeling en stedelijke voorzieningen voor de plattelandsbewoner. Ook voor het aantrekken van kennismigranten kan een aantrekkelijke groene woonomgeving in de nabijheid van een stad positief uitwerken.

Een specifiek vraagstuk is het gegeven dat bevolkingskrimp – in samenhang met vergrijzing en ontgroening – in steeds meer Nederlandse regio's een onomkeerbaar proces is. Dit proces doet zich in veel Europese landen voor door een teruglopende nationale bevolkingsgroei en – binnen de landsgrenzen – de trek naar stedelijke regio's. Regionale bevolkingskrimp kan leiden tot forse herstructureringsopgaven, maar biedt ook nieuwe kansen. Basisvoorwaarden om die kansen te benutten zijn bewustwording en acceptatie van de nieuwe demografische werkelijkheid en inten-

⁵² Zie: *Het Nederlandse stedenlandschap: zes impressies*.

⁵³ SER (2011) *Advies Bevolkingskrimp benoemen en benutten*, Publicatienr. 11/03, Den Haag.

sieve samenwerking tussen de verschillende stakeholders in het desbetreffende gebied.

Door samenwerking ontstaan nieuwe vormen van bundeling; de snelle groei van ICT-toepassingen kan hierbij behulpzaam zijn. Innovatief ondernemerschap dat inspeelt op de nieuwe omstandigheden en (ICT-)mogelijkheden is van belang, evenals een integrale bestuurlijke aanpak (verbinden van beleidsterreinen) die aansluit op de specifieke kwaliteiten (comparatieve voordelen) van een regio. Ook moet de wet- en regelgeving 'krimp proof' worden gemaakt; door de creatie van experimenteerruimte ontstaan er mogelijkheden voor bestuurlijke, economische en bestuurlijke vernieuwing.

'Grönnen, Stad en Ommelaand'

Groningen is de metropool van het Noorden. In Groningen lijken het succes van de stad en de leegloop van het platteland hand in hand te gaan. Het gaat goed met de stad Groningen, maar tegenover de aantrekkingskracht van de stad staat krimp en vergrijzing in de regio. Jongeren trekken naar de stad voor het hoger onderwijs en blijven daar ofwel hangen nadat ze zijn afgestudeerd of ze trekken door naar de Randstad.

De stad Groningen heeft op talrijke terreinen een groot verzorgingsgebied. Het lukt de stad goed bezoekers aan te trekken. Talrijke diensten, activiteiten en speciaal-zaken zijn allemaal in de stad te vinden. Ook komen middelbare scholieren dagelijks uit de wijde omgeving naar Groningen om naar school te gaan. Omgekeerd biedt de regio de stad voordelen op het terrein van natuurbeleving en buitenrecreatie. Volgende goede verbindingen blijft hierbij een belangrijk aandachtspunt opdat stad en regio optimaal van elkaar kunnen profiteren.

Bron: Het Nederlandse stedenlandschap: zes impressies.

Het ommeland kan zich ook aan de andere kant van de nationale grens bevinden. Veel grensregio's krijgen nu of in de toekomst te maken met specifiek problemen, zoals bevolkingskrimp. Zonder maatregelen betekent dit dat het draagvlak voor allerlei voorzieningen terugloopt, maar ook dat bedrijven moeilijker aan goed gekwalificeerde arbeidskrachten komen. In sommige gevallen kunnen grensoverschrijdende samenwerking hiervoor een oplossing bieden.

4.4 Invloed van onderwijs, arbeidsmarkt en woningmarkt

Inkomensverschillen tussen verschillende bevolkingsgroepen in de grote steden worden versterkt door een aantal mechanismen die te maken hebben met opleidingsniveau, arbeidsmarktbehoeften, bevolkingsopbouw en een onevenwichtige woningmarkt⁵⁴.

Toename onderwijsrendement door skill-bias technologische ontwikkeling
Het toenemend belang van kennis in de economie heeft geleid tot een stijging van het rendement op onderwijs. De stijging van de vraag naar meer hooggeschoolde arbeid is tot nu toe steeds groter geweest dan de stijging van het aanbod ervan. Het grootste deel van de loonongelijkheid in de OESO-landen in de afgelopen decennia is terug te voeren op grotere loonverschillen tussen hoger en lager opgeleiden, waarbij hoger opgeleiden uitlopen op de rest. Ook in Nederland is het rendement op onderwijs gestegen. De stijging van de loonongelijkheid is in Nederland tot nu toe echter beperkt gebleven⁵⁵.

Versterkt effect door clustering in steden

De clustering van hoogwaardige kennisintensieve werkgelegenheid versterkt de relatief hoge stijging van het loon van hoger opgeleiden in steden. Dit blijkt ook voor Nederland te gelden. Daarnaast wordt het effect versterkt doordat er sprake is van een agglomeratiebonus: door agglomeratievoordelen ligt de productiviteit in steden hoger en bijgevolg liggen ook de lonen hoger. Vooral hoger en middelbaar opgeleiden profiteren van deze agglomeratiebonus. Laagopgeleiden profiteren er minder van.

In Nederland zijn de loonverschillen met het platteland het grootst in Amsterdam en Den Haag (zie tabel 4.1). Dit ligt ten dele aan het opleidingsniveau (relatief hoogopgeleide bevolking) en ten dele aan agglomeratievoordelen. Met uitzondering van Rotterdam is de omvang van beide effecten vergelijkbaar. Dat het loonverschil in Rotterdam achterblijft bij de andere drie steden komt vooral doordat er in deze stad minder hoogopgeleiden wonen.

54 Uit onderzoek blijkt dat de afgelopen 20 jaar de inkomensverdeling in Nederland relatief stabiel is. Het Nederlandse inkomensaandeel van de top-1% is met 5,6% in internationaal perspectief relatief laag. Zie: Caminada, K. [et al.] (2015) Belasting aan de top: geen spoor van groeiende ongelijkheid, *Me Justice*, 14 maart 2015.

55 Groot, S.P.T. en H.L.F. de Groot (2014) *Estimating the Skill Bias in Agglomeration Externalities and Social Returns to Education: Evidence from Dutch Matched Worker-Firm Micro Data*, TI Discussion Paper 2014-088/VIII, Amsterdam-Rotterdam.



Tabel 4.1 Loonverschillen (in euro's) in de vier grote steden vergeleken met het platteland

	Loonverschil		Persoonskenmerken		Locatiefactoren	
	Feitelijk	Verklaard	Opleiding	Overig	Dichtheid	Overig
Amsterdam	19,52	11,64	4,12	0,84	4,37	2,29
Rotterdam	9,77	5,83	1,06	-0,09	3,59	1,29
Den Haag	19,22	10,62	4,29	0,26	4,65	1,41
Utrecht	14,10	10,67	4,60	0,40	4,19	1,47

Bron: De Groot, H.L.F. [et al.] (2011) *Stad en Land*, CPB

Grotere loonverschillen vanwege relatief veel lager opgeleiden

De loonverschillen worden in grote steden als Amsterdam verder versterkt door de bevolkingsopbouw. Er wonen in de stad niet alleen relatief veel hoogopgeleide autochtonen en westers allochtonen, maar ook relatief veel laagopgeleide niet-westerse allochtonen. De relatief grote sociale woningvoorraad heeft ertoe geleid dat ook lagere inkomenscategorieën in de stad zijn blijven wonen, zij het vooral buiten de ring van de A10.

Onderwijs...

Bovenstaande mechanismen van uitsortering worden versterkt doordat grote steden aantrekkelijk blijven voor hoogopgeleiden én laagopgeleiden. Een tweede versterkend mechanisme is het onderwijs. De SER heeft er eerder op gewezen dat met name in de vier grote steden het onderscheid tussen de schoolcarrières van autochtonen en niet-westerse allochtonen zeer groot is: op het vwo en de havo zijn autochtone kinderen relatief sterk vertegenwoordigd en op het vmbo de niet-westers allochtonen kinderen⁵⁶.

Uit de *Atlas Nederlandse Gemeenten 2014* komt naar voren dat Amsterdam samen met de 'rijke' zuster gemeente Amstelveen de topposities inneemt qua aandeel geslaagden in het voortgezet onderwijs met een havo- en vwo-diploma van autochtone afkomst (zie tabel 4.2). Opvallend is dat Amstelveen ook een toppositie inneemt ten aanzien van de niet-westerse allochtonen. Dat heeft waarschijnlijk te maken met een grote groep Indiase en Japanse expats in Amstelveen. Tabel 4.2 laat ook het grote verschil tussen Amsterdam en Rotterdam zien: dat zit hem vooral in het aandeel autochtone leerlingen en leerlingen van westerse allochtonen afkomst dat afstudeert met een

⁵⁶ SER (2006) *Welvaartsgroei door en voor iedereen*, Thema Arbeidsmarktperspectieven laaggeschoolden en ontwikkeling kwalificatiestructuur beroepsbevolking, p. 20.

vwo-havo diploma. Het is nog onduidelijk of dit komt doordat het andere groepen betreft of dat dit een voorbeeld is van de stad als sociale roltrap.

Tabel 4.2 Rangorde aantal leerlingen dat slaagt in het voortgezet onderwijs met een havo/vwo-diploma naar herkomst-groepering (50 gemeenten, 1 is hoogst, 50 is laagst).

	Totaal	Autochtoon	Westers allochtoon	Niet-westers allochtoon
Amsterdam	33	2	5	37
Amstelveen	1	1	3	1
Rotterdam	49	36	34	44

Bron: *Atlas Nederlandse Gemeenten 2014*, p. 235

Een vraag die nog nader onderzoek behoeft, betreft de vraag in hoeverre de inhaalrace van de niet-westerse allochtone leerlingen in Amsterdam wordt bemoeilijkt door ruimtelijke sortering. Niet-westerse allochtonen wonen in Amsterdam vooral buiten de ring. Op een kwart van de scholen in het voortgezet onderwijs is bijna negentig procent van de leerlingen van niet-westerse allochtone afkomst. Onderzoek laat zien dat de schooluitval op dergelijke scholen in Amsterdam significant hoger is dan op scholen met een kleiner percentage niet-westers allochtone kinderen⁵⁷. Het is echter niet duidelijk of dit komt vanwege de prestaties van de individuele leerlingen die naar een dergelijke school gaan of door de eenzijdige samenstelling van het leerlingenbestand op deze scholen.

Het uiteenlopen van schoolcarrières belemmert de contacten tussen autochtone stedelingen en stadsgenoten van niet-westerse herkomst (zie kader).

Contacten tussen niet-westerse minderheden en autochtonen niet toegenomen

In 2012 heeft het SCP onderzocht in hoeverre leden van de vier grootste niet-westerse migrantengroepen (eerste en tweede generatie allochtonen uit de herkomstlanden Turkije, Marokko, Suriname en de Antillen) en autochtone Nederlanders contact met elkaar onderhouden, hoe zij denken over de positie van vrouwen en homoseksuelen en in hoeverre zij zich verbonden voelen met Nederland. Ook is er gekeken naar de

57 Boon Ong, C. en K. de Witte (2013) *The influence of ethnic segregation and school mobility in primary education on high school dropout: Evidence from regression discontinuity at a conceptual tipping point*, Uni-merit Working Paper 2012-064. Zie ook *Volkskrant* 13-11-2014: Onaangenaam nieuws over zwarte scholen.

ervaren discriminatie en mate waarin migrantengroepen zich geaccepteerd voelen in Nederland.

De onderzoekers concluderen dat de afgelopen vijftien jaar de interetnische contacten niet zijn toegenomen en dat er weinig is veranderd in de mate van identificatie met Nederland. Groepen zijn elkaar niet genaderd. Dit is opvallend, want onder de vier grootste migrantengroepen is het aandeel tweede generatie en hoger opgeleiden toegenomen. Ook de beheersing van de Nederlandse taalvaardigheid is verbeterd. Deze factoren hebben een positief effect op interetnisch contact en bindingen met Nederland.

Tegelijkertijd zijn er andere ontwikkelingen geweest die ertoe hebben bijgedragen dat de sociale en culturele verschillen groot blijven. Deze zijn onder andere de toegenomen etnische concentratie en segregatie, het verslechterde maatschappelijke klimaat, het belang van religie en de toegenomen werkloosheid.

Bron: SCP (2012) *Dichter bij elkaar? De sociaal-culturele positie van niet-westerse migranten in Nederland*, Den Haag.

... en onevenwichtige woningmarkt

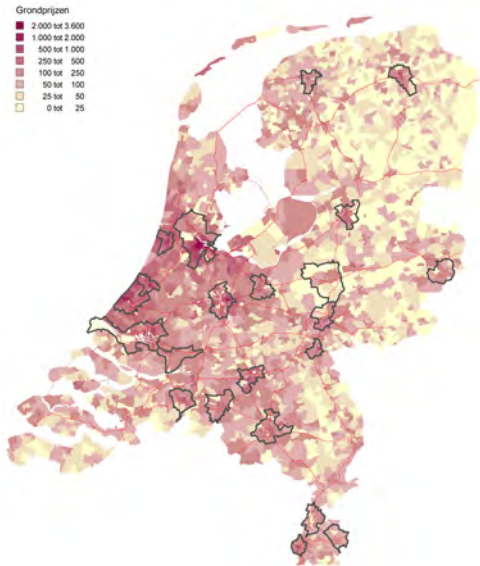
Een derde mechanisme dat de verschillen tussen groepen stadsbewoners beïnvloedt, betreft de samenstelling van de woningvoorraad en het aanpassingsvermogen van die woningvoorraad aan de vraagontwikkeling. Hier is dus een grote rol weggelegd voor het stadsbestuur en het volkshuisvestingsbeleid. Een groot aanbod van sociale huurwoningen trekt lagere inkomensgroepen aan. Door de trek van hoger opgeleiden naar de stad is de druk op aantrekkelijke (koop)woningen in de stedelijke regio's sterk toegenomen.

De grondprijzen op stedelijke locaties zijn doorgaans aanzienlijk hoger dan op het platteland. De hoge grondprijzen op stedelijke locaties leiden tot een selectieproces. Daardoor concentreren bepaalde activiteiten zich op bepaalde locaties. Het effect is dat de concentratie van activiteiten bepaalde locaties aantrekkelijker maken dan andere locaties. En dat heeft weer gevolgen voor de prijs van de grond.

Dit maakt volgens het CPB de prijs van de grond de beste thermometer voor de aantrekkelijkheid van een locatie⁵⁸. Figuur 4.1 geeft hiervan een illustratie. De verklaring van de grote verschillen zijn deels terug te voeren op de hogere (uur)lonen die in stedelijke gebieden worden verdiend, en zijn deels het gevolg van (groot)stedelijke voorzieningen (zie tabel 4.3).

58 De Groot, H. [et al.] (2011) *Stad en Land*, CPB, en De Groot, H.L.F. (2015) *Arbeidsmarkt- en woningmarktdynamiek*.

Figuur 4.1 Verschillen in grondprijzen in Nederland rond 2010 (in euro's)



Bron: De Groot, H.L.F. (2015) *Arbeidsmarkt- en woningmarktdynamiek*, p. 21, o.b.v. De Groot, H.L.F. [et al.] (2011) *Stad en Land*, CPB

Tabel 4.3 Grondprijverschillen per m² tussen de vier grote steden en het platteland (in euro's)

	Grondprijverschil		Arbeids-markt	Amenities		
	Feitelijk	Verklaard		Stedelijk	Natuurlijk	Negatief
Amsterdam	396	379	108	266	4	0
Rotterdam	101	139	69	70	6	-4
Den Haag	254	237	102	114	16	6
Utrecht	169	181	89	91	12	-10

Bron: De Groot, H.L.F. (2015) *Arbeidsmarkt- en woningmarktdynamiek*, p. 23. o.b.v. De Groot, H.L.F. [et al.] (2011) *Stad en Land*, CPB

Rol van koopkracht

Voor de koopkracht van grotestadbewoners geldt dat tegenover het gemiddeld hogere looninkomen (in de marktsector) ook relatief hoge woonlasten staan. Voor de lagere inkomensklassen biedt de grote omvang van de sociale huursector hier soelaas voor. Het zijn vooral de middengroepen (en dan vooral de alleenverdieners) die door krapte op de woningmarkt moeilijk een geschikte woning in de stad kunnen vinden. Zij komen niet in aanmerking voor de sociale huursector, hebben moeite

om de financiering van een koopwoning rond te krijgen en zijn aangewezen op een kleine, slecht ontwikkelde vrijehuursector met relatief hoge huren⁵⁹.

Forse forensenströmen en verhuisbewegingen

De onbalans tussen de ruimtelijke woning- en arbeidsmarkten heeft geresulteerd in forse forensenströmen en verhuisbewegingen. Zo geldt voor hoger opgeleiden dat zij in het algemeen langere reistijden aanvaardbaarder vinden dan middelbaar en lager opgeleiden⁶⁰. Veel hoger opgeleiden wonen dan ook op enige reisafstand van hun werkplek, in landelijke gemeenten of in andere steden. Het zijn vooral middelbaar en lager opgeleiden die in de suburbane randgemeenten wonen.

Volgens het rapport 'De veranderende geografie van Nederland' trekken drie steden in de Randstad (Amsterdam, Rotterdam en Utrecht) en zes daarbuiten (Groningen, Leeuwarden, Zwolle, Apeldoorn, Arnhem en Den Bosch) steeds meer jongvolwassen en hoger opgeleide bevolking aan⁶¹.

De verhuisbewegingen in de Metropoolregio Amsterdam illustreren dat onderscheiden groepen verschillende bestemmingen hebben wanneer zij niet in de stad Amsterdam terecht kunnen. Ietwat gechargeerd gesteld trekt Haarlem vooral hoogopgeleiden aan, Almere de middenklasse en Zaanstad de lager opgeleiden. Deze patronen zijn mede afhankelijk van de beschikbare woningvoorraad en voorzieningen. Woonvoorkeuren zijn geen statisch gegeven, maar deze veranderen gedurende de levensfasen van mensen. Voor het aantrekken en behouden van hoogopgeleiden en het fungeren als sociale roltrap voor lager opgeleiden is het van belang dat steden mensen met verschillende achtergronden een wooncarrière kunnen bieden.

Stad als sociale roltrap?

De clustering van de kenniseconomie in succesvolle steden als Amsterdam leidt tot een grotere welvaart, maar ook tot een schevere verdeling van die welvaart. Van de toegenomen welvaart sijpelt een deel naar beneden door in de vorm van een grotere vraag naar vrijetijdspullen, horeca etc. en meer werkgelegenheid. Met name voor lager opgeleiden is dit van belang vanwege de gerichtheid op de regionale arbeidsmarkt omdat zij doorgaans een geringere actieradius hebben. Het hoge percentage inwoners van allochtone afkomst in de grote steden vormt de nodige extra uitdagingen. Dit bemoeilijkt de sociale roltrapfunctie voor nieuwe migranten en lager en middelbaar opgeleiden.

59 SER (2010) *Rapport Naar een integrale hervorming van de woningmarkt*, Rapport van de Commissie Sociaal-Economische Deskundigen.

60 De Groot, H.L.F. (2015) *Arbeidsmarkt- en woningmarktdynamiek*, p. 26.

61 Tordoïr, P. [et al.] (2015) *De veranderende geografie van Nederland: De opgaven op mesoniveau*, Ruimtelijk Economisch Atelier Tordoïr en Regioplan.

Amsterdam: veel banen en hoge werkloosheid

Het proces van een steeds groter aandeel hoog opgeleiden heeft zich het sterkst voorgedaan in Amsterdam: het aantal hoogopgeleiden is gegroeid van 60.000 in 1970 (rond 8 procent van de bevolking) naar 430.000 in 2010*. Circa 55 procent van de Amsterdammers is nu hoogopgeleid tegen een derde van de Nederlandse bevolking als geheel**. Hoewel het aandeel koopwoningen in Amsterdam de afgelopen jaren sterk is gestegen – van 7 procent in 1990 naar bijna 30 procent in 2012*** – is ook de prijs van koopwoningen fors gestegen.

Dat Amsterdam slechts op plaats 17 van de sociaal-economische index van de *Atlas voor gemeenten 2014* staat, heeft te maken met de polarisatie die zich in de stad op diverse terreinen van het sociaal-economische en maatschappelijke leven aftekent. Enerzijds is de Metropoolregio Amsterdam in Nederland verreweg de aantrekkelijkste vestigingsplaats van hoofdkantoren van internationale bedrijven; ook is Amsterdam de banenmotor van de regio. Tegelijkertijd wordt minder dan de helft van deze banen door Amsterdammers ingenomen: van de 651.000 in Amsterdam werkzame personen (2013) komen er 282.000 uit de stad zelf. De inkomende pendel bedroeg dus 369.000 personen, waarvan 224.000 personen van buiten de Metropoolregio Amsterdam. De reden dat Amsterdam ondanks het grote aantal banen op plaats 17 van de sociaal-economische index staat, is dat de stad zeer slecht scoort op indicatoren bijstandstrekkers en armoede.

Met name de lageropgeleiden in steden als Amsterdam blijken onvoldoende mee te (kunnen) komen. Jongeren buiten de A10-ring in Amsterdam (overwegend van niet-westers allochtone afkomst) zijn vaker werkloos dan andere jongeren. In Zuidoost is 37 procent van de jongeren werkloos en in Nieuw West 31 procent. Bijna de helft van de Amsterdamse werkloze jongeren heeft geen startkwalificatie (geen diploma of lager opgeleid dan mbo-niveau 2). De Amsterdamse situatie illustreert, met andere woorden, zowel de triomf van de stad als haar keerzijde.

* De Groot, H.L.F. (2015) *Arbeidsmarkt- en woningmarktdynamiek*, p. 10.

** Over de kwaliteit van deze gegevens is discussie, zie ook De Groot, H.L.F. (2015) *Arbeidsmarkt- en woningmarktdynamiek*.

*** Van Oosteren, C. (2014) De keerzijde van een florerende Amsterdamse economie, in: *Soort zoekt soort*, p. 182.

Bron: *Economische Verkenningen Metropoolregio Amsterdam 2015* (2015), pp. 44-46 en *Amsterdam in cijfers 2014*, p. 129.

Er zijn grote verschillen in arbeidsparticipatie en werkloosheidscijfers. Er is dus veel onbenut arbeidspotentieel, maar lager opgeleiden profiteren ook minder van de agglomeratiepremie. En ook het verschil in de gemiddelde onderwijsprestaties tussen autochtone en niet-westers allochtone leerlingen speelt hierbij een rol.

Onderzoek laat zien dat in steden met veel hoger opgeleiden de werkloosheid onder laagopgeleiden niet lager is⁶². Een mogelijke verklaring hiervoor is verdringing van lager opgeleiden door hoger en middelbaar opgeleiden die onder hun niveau werken. Dit zou met name optreden in studentensteden.

4.5 Conclusies

Het voorgaande resulteert in de volgende conclusies:

- In internationaal perspectief staan de Randstad – en dan vooral de Metropoolregio Amsterdam – en de regio Eindhoven er relatief goed voor. Binnen deze gebieden bevinden zich (deel)sectoren die mondiaal kunnen concurreren met grote buitenlandse agglomeraties.
- De Metropoolregio Amsterdam heeft het aantrekkelijkste woonklimaat.
- De vijf gemeenten met de hoogste sociaal-economische scores bevinden zich alle in de Noordvleugel van de Randstad. Zij profiteren van de aantrekkingskracht van Amsterdam.
- Amsterdam is zowel een regionale banenmotor als een stad met een hoge werkloosheid. De aanwezigheid van een toenemend aantal hoogopgeleiden en tegelijkertijd een relatief grote laagopgeleide beroepsbevolking is hiervoor een verklaring. Hierbij spelen onderwijs en schoolcarrières een rol, maar ook de samenstelling van de woningvoorraad met veel sociale huurwoningen. De onevenwichtige samenstelling van de stedelijke woningvoorraad is een belangrijke verklaring voor de ondervertegenwoordiging van middengroepen.
- Verschillende steden hebben verschillende functies. Steden moeten in onderlinge samenhang worden gezien. Bovendien moet de stad in relatie tot het ommeland worden gezien. In grensregio's kan dit zich ook uitstrekken tot in Duitsland of België.
- Waar sommige steden sterk groeien, zijn er andere die krimpen. Regionale bevolkingskrimp kan leiden tot forse herstructureringsopgaven, maar biedt ook nieuwe kansen.
- In Nederland zijn de loonverschillen met het platteland het grootst in Amsterdam en Den Haag. Dit ligt ten dele aan het opleidingsniveau (relatief hoogopgeleide bevolking) en ten dele aan agglomeratievoordelen. Tegenover de hoge uurlonen in de grote steden staan hoge grondprijzen en relatief hoge woonlasten.

62 G. Marlet, R. Ponds en C. van Woerkom (2015) De hoogopgeleide stad en de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden, *ESB*, 12 maart 2015, pp. 134-137.

- De toegenomen welvaart in steden als Amsterdam sijpelt maar beperkt door naar de kwetsbare groepen stadsbewoners. Vooral laagopgeleide niet-westers allochtone stedelingen hebben te kampen met hoge werkloosheid. Hierdoor nemen de welvaartsverschillen tussen groepen mensen binnen de stad toe. Onderliggende mechanismen hebben te maken met opleidingsniveau, arbeidsmarktbehoeften, bevolkingsopbouw en een onevenwichtige woningmarkt.
- De onbalans tussen de ruimtelijke woning- en arbeidsmarkten heeft geresulteerd in forse forensenstromen en verhuisbewegingen.
- Lager opgeleiden zoeken vooral binnen de eigen stad werk. In studentensteden is er mogelijk sprake van verdringing van lager opgeleiden door middelbaar en hoger opgeleiden die onder hun niveau werken.

5 De stad vanuit SER-perspectief

5.1 Kader

Rode draad in dit hoofdstuk vormen de vragen hoe agglomeratievoordelen versterkt kunnen worden en hoe zo veel mogelijk mensen hieraan bij kunnen dragen en van mee kunnen profiteren. Kortom, welvaartsgroei door en voor iedereen. Deze vraagstukken spelen zich af tegen de achtergrond van meervoudige transformatieopgaven ten gevolge van eerder genoemde maatschappelijke ontwikkelingen en met het oog op economische ontwikkeling van de stad.

Er is sprake van een investerings- en kennisperspectief waarbij kansrijke hoger opgeleiden als motor voor kennis en innovatie dienen⁶³. Hierbij spelen zaken als dynamiek op de woningmarkt, koopkracht, spillovers; (internationale) concurrentie tussen steden en regio's bij werving van high potentials en kennismigranten. Anderzijds is sprake van een deels inactieve onderkant van de arbeidsmarkt (werkloze lager opgeleiden, arbeidsgehandicapten, ouderen). Voor gemeenten in krimpregio's geldt dat er relatief meer mensen een uitkering ontvangen, hetgeen een grotere druk op de gemeentefinanciën betekent, waardoor er minder financiële ruimte is. Het is zoeken naar een goede balans, waarbij het niet eenvoudig is om beide perspectieven te verbinden.

In zijn advies *Zuinig op de Randstad* geeft de SER aan dat een gericht arbeidsmarktbeleid op regionaal niveau tot de investerings- en innovatieopgaven behoort. Aandachtspunten hierbij zijn zowel tekorten van hoogopgeleide kenniswerkers als het groeiende bestand van kansarme laagopgeleiden. Ook in het advies *Verschuivende economische machtsverhoudingen* wijst de SER op grote onevenwichtigheden op stedelijke arbeidsmarkten en de negatieve effecten hiervan voor het vestigingsklimaat en de concurrentiepositie van stedelijke regio's⁶⁴.

63 Zie ook presentatie Wim Hafkamp tijdens VNG-Bestuurdersdag 2015, 31/03/2015. Zie: www.vng.nl.

64 SER (2012) Advies *Verschuivende economische machtsverhoudingen*, publicatienr. 12/04, Den Haag.

SER-advies *Zuinig op de Randstad*

De SER heeft zich eerder over de grootstedelijk problematiek gebogen. Zo stelt de raad in zijn advies *Zuinig op de Randstad* het volgende*:

Voor zijn verdere ontplooiing heeft de Randstad in de ogen van de raad een compleet en aantrekkelijk vestigingsklimaat voor burgers en bedrijven in de Randstad nodig. Dat betekent aandacht voor economische, ruimtelijke, sociale en ecologische componenten. De transitie naar een duurzame inrichting van de Randstad vormt een voorwaarde voor een concurrerende regio.

Daarbij hoort ook bij een algemeen, offensief sociaal-economisch beleid met ruimte voor ondernemerschap, versterking van het innovatief vermogen en verbetering van de fysieke infrastructuur. Versterking van het innovatief vermogen van de Randstad betekent dat aangesloten moet worden bij de potenties van het gebied en dat vraagt om een gericht innovatiebeleid met onder meer versterking van de bestuurlijke interacties tussen universiteiten, hogescholen en kennisinstellingen in de Randstad met het bedrijfsleven.

* SER (2008) *Advies Zuinig op de Randstad*, publicatienr. 08/04, Den Haag, p. 8.

De stad is dan ook bij uitstek de plaats waar invulling kan worden gegeven aan de grote nationale opgaven om onze toekomstige welvaarts groei zeker te stellen: de bevordering van de arbeidsinzet en een verhoging van de arbeidsproductiviteit⁶⁵. Deze twee sporen hebben een grote overlap met de elementen uit de adviesaanvraag: ondernemerschap en innovatie zijn noodzakelijk om de arbeidsproductiviteit te verhogen en nieuwe werkgelegenheid te creëren. Tegelijkertijd is een goed functionerende arbeidsmarkt noodzakelijk om vacatures te vervullen met personen die over de gevraagde kwalificaties en vaardigheden beschikken. Juist in steden met een hoge concentratie van mensen die niet economisch zelfstandig zijn, is het van belang om in deze groep te investeren om te zorgen dat zij aansluiting krijgen op die arbeidsmarkt.

De volgende paragrafen geven in algemene zin kort weer welke aangrijpingspunten de raad ziet voor ruimtelijk economisch beleid op nationaal niveau, op de ruimtelijke opgave voor steden, het belang van goede verbindingen zowel digitaal als fysiek, het bevorderen van bestaande en nieuwe bedrijvigheid (ondernemerschap en innovatie), het benutten van talenten van mensen op alle niveaus en in verschil-

⁶⁵ Deze twee sporen staan centraal in het SER-onderzoeksrapport *Verhogen maatschappelijke welvaart via arbeidsinzet en arbeidsproductiviteit*. Dit rapport is in de raadsvergadering van 26 maart 2015 besproken.

lende levensfasen (onderwijs, scholing en arbeidsmarkt), en tot slot wat dit alles betekent voor bestuurlijke vraagstukken. Hierbij vindt steeds een toespitsing plaats naar de betekenis van de stad.

5.2 Nationale opgave: ruimtelijk economisch beleid

Vanuit internationaal perspectief concurreert Nederland, of meer in het bijzonder de Randstad en de Brabantse stedenrij, met andere grootstedelijke agglomeraties in het buitenland. Feitelijk zijn het niet landen die met elkaar concurreren, maar stedelijke regio's en, nog preciezer, (clusters van) bedrijven in die regio's. Om internationaal concurrerend te kunnen zijn, is het niet wenselijk om concurrentie binnen Nederland tussen steden te bevorderen, maar is er juist samenhang nodig in het organiseren van de gezamenlijke concurrentiekracht.

Nationale agenda van economische structuurversterking

Voor innovatie en ondernemerschap loopt de huidige nationale agenda van economische structuurversterking allereerst via het generieke bedrijfslevenbeleid. Aan-



vullend is er publiek-private samenwerking in de topsectoren, gericht op innovatieve en exportgerichte sectoren. Stevige borging van het nationaal kader van de topsectoren is gewenst⁶⁶. Van belang hierbij is dat ten onrechte vaak wordt uitgegaan van de veronderstelling dat een topsector vooral geconcentreerd is in een specifieke regio. Dat blijkt vaak niet het geval. Zo zijn bedrijfsactiviteiten die onder de verzamelnaam 'Brainport' vallen, behalve in de regio Eindhoven (met uitlopers naar Limburg; zie kader) ook sterk geconcentreerd in delen van Zuid-Holland. Synergie tussen concentratiegebieden vereist daarom een bovenregionale invalshoek en zelfs ook een grensoverschrijdende, internationale invalshoek

Brainport Eindhoven reikt tot in Limburg

Brainport 2020 was dé strategische visie en het uitvoeringsprogramma dat concrete acties benoemt om heel Zuidoost-Nederland door te ontwikkelen tot een technologische en economische topregio van wereldformaat. Hieronder vallen direct de regio's Noordoost- en Zuidoost-Brabant, Midden-Brabant en heel Limburg. Met betrekking tot R&D en de patentdichtheid is er een duidelijke concentratie in de regio Eindhoven. Dit is vooral te verklaren door de R&D-investeringen en patenten van Philips, ASML en NXP. Het gaat om clusters die geconcentreerd (in ecosystemen) zijn en (inter)nationaal verbonden (moeten) worden.

Bron: <http://www.brainport2020.nl/regio-s>

Verder blijkt uit PBL-analyses dat regio's vaak bedrijven uit meerdere topsectoren kennen. Veel aandacht verdienen hierbij krachtige agglomeraties en cruciale verbindingen daartussen om de synergie tussen regio's beter te benutten. Om tot de gewenste complementariteit te komen en versnippering en verdubbeling tegen te gaan is een nationaal kader nodig. Het topsectorenbeleid biedt dit kader en moet steviger doorwerken in de regio. Dit vergt een andere insteek van het topsectorenbeleid, namelijk ook het meenemen van een ruimtelijke dimensie.

Het noodzakelijke regionale maatwerk voor de verschillende topsectoren is in te passen in een nationale visie op de concurrentiekracht van de topsectoren. Daarbij past ook een meer gezamenlijke inzet van middelen, zoals recent is gebeurd bij de MKB Innovatieregeling topsectoren: afstemming tussen het landelijke topsectorenbeleid en de inzet van regionale innovatiemiddelen.

⁶⁶ Deze passages zijn ontleend aan: Raspe, O. [et al.] (2012) *De ratio van ruimtelijk-economisch topsectorenbeleid*, Den Haag : PBL.

Nationale agenda en publiek private samenwerking

Op een flink aantal terreinen heeft de nationale agenda regionale aangrijpingspunten. Een voorbeeld is de presentatie van 'de BV Nederland' in het buitenland. Dit gebeurt sinds kort via de Dutch Trade and Investment Board (DTIB): een publiek-private samenwerkingsverband op het gebied van internationaal ondernemen, dat werkt aan het versterken van de positie van Nederlandse ondernemingen in het buitenland. Richtinggevend hierbij is het aanbrenge van een gemeenschappelijke focus en het bundelen van krachten. Dat zou nog veel steviger kunnen en regionale clusters kunnen daarbij aansluiten. Gelet op de geringe omvang van ons land is het verstandig om op internationale handelsmissies de sterke Nederlandse sectoren (en regio's) gezamenlijk te presenteren.

Andere voorbeelden van sterkere afstemming liggen op het terrein van de detailhandel (Retailagenda; zie verder) die vooral van belang is voor vitale binnensteden, de uitwerking van het Energieakkoord voor duurzame groei (waarbij provincies en steden regionale inspanningen verrichten binnen landelijke kaders) en de Green Deal-aanpak (specifieke afspraken tussen overheden en stakeholders waarbinnen op het gebied van duurzaamheid sectorale en regionale projecten een plaats krijgen). Dit laatste kan een format blijken voor de city deal.

Interstedelijke beleidsconcurrentie voorkomen

Complementariteit tussen stedelijke regio's impliceert ook dat beleidsconcurrentie voor een zo gunstig mogelijk vestigingsklimaat (bedrijventerreinen, voorzieningen-aanbod) uit den boze is. In het verleden heeft beleidsconcurrentie geleid tot overaanbod en leegstand (van winkels, kantoren, bedrijfspanden) met een toenemende transformatieopgave als gevolg.

Versterking van het concurrentie- en innovatief vermogen van stedelijke regio's betekent dat aangesloten moet worden bij de potenties van het gebied. In de polycentrische stedelijke structuur van Nederland betekent dit ook dat steden elkaar zo veel mogelijk aanvullen (complementariteit). De Raad voor de Leefbaarheid en Infrastructuur (RLI) wijst erop dat dit een grotere samenwerking vereist tussen overheden in regionaal verband maar ook daarbuiten met bedrijfsleven, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en (georganiseerde) burgers⁶⁷. Een arbeidsmarktregio (bovengemeentelijk en kleiner dan provincies) zou een goede nieuwe schaal kunnen zijn om ontwikkeling van regionale arbeidsmarkten te stimuleren. Meer ruimte ook voor maatschappelijke initiatieven en het zelforganiserend ver-

67 RLI (2014) *Advies De toekomst van de stad*, Den Haag.

mogen van de stad. Hiervoor zijn heldere spelregels nodig, maar ook aanpassing van regelgeving en instrumenten.

Accepteren (en monitoren) toenemende verschillen

De huidige economische krachten leiden tot een grotere differentiatie⁶⁸. Tegen de economische stroom inroeien is niet effectief. De aanpak *Go with the flow* betekent niet niets doen, maar bij beleidskeuzes rekening houden met de locatiespecifieke context⁶⁹. Maatwerk is geboden. In het ene geval kan inzet op groei van de stad wenselijk zijn, in een ander geval inzet op begeleiden van krimp. Zo heeft de SER in zijn advies over bevolkingskrimp benadrukt dat bevolkingskrimp een transitieproces is van een situatie waarin bevolkingsgroei de regel was naar een situatie waarin bevolkingskrimp een geaccepteerd en hanteerbaar verschijnsel is. Deze transitie moet uitmonden in een nieuw evenwicht voor de krimpregio's met voldoende economisch draagvlak voor kwalitatief goede publieke voorzieningen, een aangenaam woon- en werkklimaat en interessante investeringsmogelijkheden voor bedrijven.

De raad hecht er wel aan de verschillen die (hierdoor) ontstaan goed te monitoren. Het ontstaan van grotere verschillen mag niet ingaan tegen het publieke belang en het beginsel van gelijke kansen voor iedereen.

5.3 Opgave steden: dynamisch woon-, (verblijfs-) en vestigingsklimaat

Inleiding

Binnen de stad komen veel vraagstukken samen die vragen om een integrale en toekomstgerichte aanpak. Een dynamisch woon-, (verblijfs-) en vestigingsklimaat staat hierbij centraal. Dit omhelst een ondernemersvriendelijk klimaat en stelt hoge kwaliteitseisen aan verbindingen, onderwijs, de werking van de arbeidsmarkt en de woningmarkt alsook publieke en commerciële voorzieningen. Deze 'infrastructuur van de stad' in termen van (openbaar) vervoer, maar ook openingstijden van openbare voorzieningen, winkels, scholen etc. moet enerzijds afgestemd zijn op de behoefte van inwoners en werkenden en anderzijds rekening houden met aspecten van duurzaamheid⁷⁰.

68 RLI (2014) *Advies De toekomst van de stad*, Den Haag.

69 Zie CPB (2010) *Stad en land*, Den Haag.

70 Zie ook SER (2011) *Advies Tijden van de Samenleving: Slimmer organiseren van tijd en plaats van arbeid en dienstverlening*, 2011/06.



Ruimtelijke ordening biedt bij uitstek een kader om verschillende (publieke en private) belangen tegen elkaar af te stemmen. De cruciale opgave voor steden is om de juiste randvoorwaarden te scheppen. Hierbij is samenwerking geboden met bedrijfsleven, kennis- en onderwijsinstellingen en andere maatschappelijke organisaties.

Benutten ruimtelijke ordening voor integrale aanpak

Bij het benutten van agglomeratievoordelen spelen de fysieke omgeving en het belang van goede voorzieningen een belangrijke rol. Cultuur, horeca en het dagelijkse en meer luxe winkelaanbod zijn hiervoor belangrijk. Hierbij geldt: hoe beter de voorzieningen, hoe aantrekkelijker de woonomgeving, hoe hoger de grondprijzen. Aandachtspunt is hierbij wel de interstedelijke samenhang (samenwerking is een vereiste); ook moet er voldoende economisch draagvlak zijn voor de voorzieningen. De Raad voor Cultuur adviseert het kabinet om stedelijke regio's een centrale rol te geven in het cultuurbeleid; het zijn de natuurlijke brandpunten in het culturele aanbod. Stedelijke regio's kunnen rekening houden met de eigen identiteit en inspelen op de samenstelling en behoeften van de bevolking. Zo worden meer maat-

werk en onderscheid mogelijk⁷¹. Ook de stedelijke inrichting (aanbod van woningen, kantoor- en bedrijfsruimte, bedrijventerreinen) is een belangrijk aandachtspunt. Hiervoor spelen politieke keuzes van de stad en afstemmingsvragen op het niveau van provincies en gemeenten. De vraag die voorligt, is wat voor identiteit steden hebben en hoe ze deze identiteit productief kunnen maken. Op nationaal niveau gaat het om de vraag wat voor land Nederland in fysieke zin wil zijn.

Gemeenten kunnen zorgen voor de basisvoorwaarden voor ondernemen die het vestigingsklimaat ten goede komen. Een goed functionerende gemeente biedt goede dienstverlening (inclusief soepele procedures en vergunningentrajecten), redelijke lokale lasten, transparantie in besluitvorming etc. Hierbij is ook aandacht nodig voor de positie van het mkb, dat veel regionale werkgelegenheid biedt aan middelbaar en lager opgeleiden. In de ruimtelijke plannen moet met groei van deze bedrijven rekening worden gehouden. Voor een concurrerend industrieel mkb (ook als toeleverancier van andere binnen- en buitenlandse grote ondernemingen) is een goede afweging nodig voor de locatiekeuzes. Het gaat hierbij om de beste locaties in de stedelijke regio's vanuit het perspectief dat deze bijdragen aan een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor burgers en bedrijven. Ten slotte kan ook het gemeentelijke aanbestedingsbeleid zich richten op het stimuleren van lokale werkgelegenheid.

Adaptieve woningbouwstrategie gewenst...

Een voortgaande groei van de steden lijkt nu weliswaar voor de hand te liggen, maar is allerminst zeker⁷². Aan de recente opkomst van steden is ook een periode van neergang voorafgegaan. Hierbij speelt ook dat zich de grote steden in toenemende mate uit eenpersoonshuishoudens bestaan; door de vergrijzing zijn dit in toenemende mate ouderen. Dit brengt een specifieke problematiek met zich mee, wat ook geldt voor de concentratie van inwoners van allochtone afkomst in de grote steden. Een adaptieve woningbouwstrategie is volgens het PBL daarom verstandig: een woningbouwstrategie waarin rekening wordt gehouden met zowel de vraag-aanbodverhoudingen op de korte termijn als de bevolkings- en huishoudensontwikkeling op de lange termijn. Zo'n strategie betekent in veel gevallen flexibel bouwen, rekening houdend met een mogelijk hergebruik van de woning door andere dan de eerste bewoners. Dit betekent voor Rotterdam bijvoorbeeld vooral bouwen in verdichtingsgebieden⁷³, zoals bij de havens. Dit verdient volgens burgemeester Aboutaleb de voorkeur boven bebouwing langs de randen van de stad,

71 Raad voor Cultuur (2015) *Agenda Cultuur 2017-2020 (en verder)*.

72 PBL (2015) *De stad: magneet, roltrap en spons*, Den Haag, p. 16.

73 Presentatie Aboutaleb, burgemeester van Rotterdam tijdens kick-off bijeenkomst Metropoolregio Rotterdam-Den Haag, 19/3/2015.

omdat zo beter gebruik wordt gemaakt van bestaande infrastructuur en daarmee kosten en groene ruimte wordt bespaart.

.... met afstemming op regionaal niveau

De stedelijke bevolkingsontwikkeling wordt sterk bepaald door de omvang, aard en locatie van het woningbouwprogramma. Hierbij hebben beslissingen in de ene gemeente consequenties voor ontwikkelingen in de buurgemeenten⁷⁴. Een goed functioneren van de regionale woningmarkt en het voorkómen van negatieve externe effecten vergen daarom afstemming op een regionaal niveau met betrokkenheid van relevante partijen. Intergemeentelijke samenwerking en afstemming is en blijft nodig om een breed palet van aantrekkelijke woonmilieus voor verschillende huishoudens binnen de stedelijke regio te kunnen aanbieden. Daarbij is maatwerk gevraagd.

Investeren in plaatsen en of investeren in mensen?

Vanuit stedelijk en ruimtelijk oogpunt kan herstructurering van wijken bijdragen aan het ten positieve laten veranderen van wijken en buurten. Ten gevolge van het gevoerde woningbouw- en huisvestingsbeleid zijn er in Nederland weinig ‘*no go areas*’. Het opzettelijk mengen van buurten en wijken door sociale huurwoningen te slopen en duurdere private huur- en koopwoningen te bouwen heeft echter geen positieve effecten op de sociale stijging van de oorspronkelijke bewoners, omdat zij meestal naar andere plekken verhuizen.⁷⁵ Om de participatie en sociale mobiliteit te bevorderen zijn daarom niet investeringen in buurten het aangrijpingspunt, maar voornamelijk investeringen in scholing en opleiding⁷⁶.

Leegstand bedrijven, winkels en kantoren: kans of bedreiging?

Verder is een kenmerk van een vitale stad dat het een aantrekkelijke vestigingsplaats voor ondernemers is. Dit geldt ook zeker voor buitenlandse ondernemingen. Veel steden hebben echter te kampen met een overschot aan kantooruimte, bedrijfs- en winkelpanden en bedrijventerreinen, terwijl tegelijkertijd de kwaliteit van het aanbod te wensen overlaat.

Beleidsconcurrentie op onderwerpen als bedrijventerreinen, winkelcentra et cetera heeft tot overcapaciteit geleid en mondt nu uit in kapitaalvernietiging. Dit speelt bijvoorbeeld in de detailhandel waar grote structurele veranderingen plaatsvinden, mede door technologische ontwikkelingen waardoor *on line* als verkoopkanaal

74 PBL (2015) *De stad: magneet, roltrap en spons*, Den Haag, p. 16.

75 Platform31; VU (2014) *Soort zoekt soort: Clustering en sociaal-economische scheidslijnen in Nederland*.

76 Ham, M. ten (2014) De (on)zin van ruimtelijk spreidingsbeleid en het mengen van buurten, in: *Soort zoekt soort*, p. 142.

steeds populairder wordt⁷⁷. De rol van ruimtelijke ordening en de verantwoordelijkheden van steden en provincies om op de veranderende omstandigheden in te spelen, wordt daarmee steeds belangrijker, ook met de komst van de nieuwe Omgevingswet, die naar verwachting in 2018 in werking treedt. Met deze nieuwe wet wil de overheid regels voor ruimtelijke plannen vereenvoudigen en samenvoegen. In het voorbeeld van de detailhandel gaan 50 gemeenten samen met lokale stakeholders een *Retail deal* sluiten met als doel de detailhandel toekomstbestendig te maken. Dit betekent onder meer dat lastige keuzes moeten worden gemaakt over de afbouw en transformatie van winkelgebieden en versterking van leefbare, aantrekkelijke, toekomstbestendige binnensteden/ winkelgebieden.

Ook waar het gaat om andere voorzieningen zijn nationale kaders en regionale afstemming wenselijk. Zo is het op zich toe te juichen dat op veel plaatsen campussen of science parken tot stand komen. Tegelijkertijd is het zaak versnippering te voorkomen en de schaarse middelen (geld en wetenschappers) effectief in te zetten⁷⁸. Door vanuit dezelfde doelstellingen krachten te bundelen wordt het mogelijk te specialiseren en tegelijkertijd onderling complementaire activiteiten te ontplooiën. Voor de stad als broedplaats van innovatieve ontwikkelingen, creativiteit en startups is het van belang dat in de stad ook letterlijk ruimte ontstaat voor kleine bedrijvigheid en ontmoetingen⁷⁹. Ook hier is dus sprake van forse transformatieopgaven. Belangrijke uitdaging is hoe de leegstand van kantoor-, bedrijfs- en winkelpanden zo te benutten dat de aanpassingen de leefbaarheid en aantrekkelijkheid van de stad ten goede komt.

5.4 Stad van de toekomst en de 'nieuwe' economie

De stad van de toekomst kan profiteren van de snelle ICT-ontwikkelingen waardoor slimme oplossingen mogelijk worden voor de aanpak van stedelijke problemen. De transformatieopgave kan worden aangegrepen om uitgangspunten van de circulaire stad en het concept van de Smart City direct in deze transformatie op te nemen. Door een evenwichtig nationaal kader kunnen de verbindingen worden versterkt en de agglomeratievoordelen vergroot. Hiermee kunnen Nederlandse steden een innovatiesprong verwezenlijken en kan deze maatschappelijke opgave voor ondernemers exportproposities opleveren. Diverse 'smart city'-projecten in binnen- en buitenland richten zich hierop (zie kader).

⁷⁷ Zie: *Retail Agenda*, 2015.

⁷⁸ Zie ook Buck Consultants International (2014) *Inventarisatie en analyse campussen 2014*, in opdracht van het ministerie van Economische Zaken.

⁷⁹ PM verwijzen naar Forum voor stedelijke vernieuwing

Het concept van de smart city

Er zijn vele projecten die zich onder de verzamelterm ‘smart city’ manifesteren. Overall in de wereld worden nieuwe mogelijkheden op ICT-gebied verkend om door slimme oplossingen bij te dragen aan een beter functioneren van steden. Verbetering van leefbaarheid, veiligheid, duurzaamheid, bereikbaarheid en concurrentiekracht zijn de beoogde doelen. De kennis op dit vlak is nog volop in ontwikkeling.

Vooral rond mobiliteit en bereikbaarheid zijn in Nederland veel smart city-projecten te vinden. Andere thema's zijn veiligheid en leefbaarheid (Almere), stimuleren van duurzame energie (Amsterdam) of het bevorderen van burgerparticipatie (Tilburg). De overheid speelt vaak een actieve rol; zij initieert of faciliteert.

Bron: www.platform31.nl/ruimte/smart-cities-nl/smart-cities-nl-artikelen/resultaten-beleidsverkenning-smart-cities-in-krantvorm.

Naar verwachting zal samenwerking tussen diverse stakeholders in en rond de stad steeds belangrijker worden om deze concepten succesvol te laten zijn. Steden kunnen zich onderscheiden door ruimte te bieden aan experimenten, zoals Living Labs voor innovaties en nieuwe beleidsopties. Dat kan in coalitie met andere steden en regionale partners en in de vorm van *City Deals* (zie verder in paragraaf 5.8). Deze vorm biedt binnen een nationaal kader ruimte voor differentiatie en maatwerk voor lokale situaties. De raad acht het van belang dat als deze Living Labs en City Deals succesvolle initiatieven – waarbij succes mede afgemeten kan worden aan verdere economische groei en welvaart – blijken, de implementatie gebeurt in rijksverband. Bewaakt moet worden dat Nederland een lappendeken wordt van verschillende standaarden en methoden. Dit betekent: innoveren en proberen op lokale en regionale schaal, en indien succesvol opschalen en binnen rijkskaders uitrollen. Daarnaast zijn op het terrein van decentrale energieopwekking (zon, wind, aardwarmte) nog forse ontwikkelingen te verwachten, mede gedreven door lokale initiatieven. Ook dit heeft ruimtelijke gevolgen.

De invalshoek van de circulaire economie sluit nauw aan bij het thema van de Internationale Architectuur Biënnale Rotterdam (IABR). In 2016 heeft de Biënnale als thema ‘the next economy’. Hier staat de volgende vraag centraal: “Als verreweg het grootste deel van de productie van welvaart in de stad plaatsvindt, en als we tegelijkertijd de overgang moeten realiseren naar een groene economie, wat betekent dat dan voor de ruimtelijke opgave?”⁸⁰

In het verlengde hiervan biedt het nieuwe onderzoeks- en innovatieprogramma ‘Nature-Based Solutions and Re-naturing the Cities’ aangrijpingspunten. Dit pro-

gramma maakt onderdeel uit van Horizon 2020 en heeft tot doel de komende vijf jaar innovaties en toegepast wetenschappelijk onderzoek te stimuleren in groene oplossingen in de stad⁸¹.

Het concept van de circulaire stad

Uitgangspunt van een circulaire stad is dat alle grondstofstromen na gebruik weer teruggebracht worden in de kringloop en opnieuw worden gebruikt voor nieuwe producten en diensten. Afval wordt dan een grondstof. Dit leidt tot een vermindering van grondstoffengebruik per eenheid product en per persoon. Zo kunnen steden in samenwerking met het omliggende platteland grondstoffenschaarste en negatieve effecten van grondstoffengebruik helpen voorkomen. Naast milieuwinst levert dit alles directe baten op door kostenbesparing en extra waardecreatie en indirecte baten in de vorm van werkgelegenheid, nieuwe bedrijvigheid en innovatie.

In Nederland hebben enkele steden al enige ervaring opgebouwd met de circulaire stad. Onlangs is voor gemeenten een handreiking beschikbaar gekomen met een tienstappenplan dat gemeenten in staat stelt om naar een circulaire stad toe te groeien.

Bron: Cramer, J. (2014) *Gemeentelijke aanpak van de circulaire stad*, Utrecht : USI.

Concepten als smart city en de circulaire stad geven een voorproefje van nieuwe richtingen die de stad van de toekomst kan inslaan als stakeholders de handen ineenslaan en gezamenlijk werken aan inclusieve en duurzame groei. Hierbij kan ook het format van de Green Deals behulpzaam zijn. Het is van belang de verschillende proeftuinen opschaalbaar te maken. Er valt nog winst te behalen als het georganiseerde bedrijfsleven er beter bij betrokken is en regionale specialisaties benut worden.

Toekomst van de stad en smart industry

Voor de toekomst van de stad is ook het toekomstperspectief van de Nederlandse industrie van groot belang. Door snel groeiende mogelijkheden van ICT verandert het karakter van de industrie sterk: machines worden in toenemende mate met elkaar verbonden: binnen de fabriek maar ook tussen bedrijven onderling, en tus-

⁸⁰ <http://www.IABR.nl>

⁸¹ Onder andere het Nederlandse concept De Levende Tuin van de Vakgroep Hoveniers (VHG) en de activiteiten van De Groene Stad zijn goede voorbeelden hiervan.

sen bedrijven en hun klanten. Dit werkt door in de plaats van de industrie in stad van de toekomst.

De verdergaande digitalisering in de industrie wordt wel getypeerd als de vierde industriële revolutie. Dit inzicht heeft geresulteerd in de Actieagenda Smart Industry⁸². Naast het verzilveren van bestaande kennis – diverse Nederlandse bedrijven behoren tot de koplopers – heeft de Agenda ook als ambitie ecosystemen te creëren rondom de kernprincipes van Smart Industry: automatisering, zero defect manufacturing, flexibele productie, ketensamenwerking, waardecreatie op basis van big data en toepassing van een aantal kerntechnologieën zoals 3D printen en robotica. De inzet van 3D-printers en robotica kan grote gevolgen hebben voor de werkgelegenheid. Deels zal dit leiden tot nieuwe werkgelegenheid, een deel van de werkgelegenheid zal verdwijnen en een deel veranderen. Het goed hierop inspelen vraagt regionale samenwerking tussen sociale partners en onderwijsinstellingen.

Zoals eerder is aangegeven hangt het succes van een bedrijf in belangrijke mate af van de vaardigheden van de medewerkers. De Actieagenda Smart Industry besteedt hier dan ook veel aandacht aan. Dit vergt aangepaste opleidingen op scholen en intensieve samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven. Een nauwe regionale samenwerking en afstemming is daarom cruciaal.

5.5 Verbindingen optimaliseren

Belang van versterking van interstedelijke connectiviteit en complementariteit

De OESO pleit voor een integrale benadering met strategische keuzes, gericht op vergroting van het groeipotentieel van de stedelijke gebieden⁸³. Het voorbeeld van Brainport Eindhoven illustreert dat het lokale ecosysteem goed aangesloten moet zijn op de relevante ecosystemen in binnen- en buitenland. Naast het grote belang van fysieke verbindingen zijn nog andere vormen van connectiviteit te onderscheiden⁸⁴:

- Een goede verbinding tussen de financiële en zakelijke dienstverlening (geconcentreerd in de Noordvleugel van de Randstad) en veel andere sectoren in de Noordvleugel en andere regio's in Nederland is essentieel. De financiële en zakelijke dienstverlening is namelijk van belang voor sectoren in veel regio's.
- Een goede en functionele verbinding tussen Nederlandse regio's bevordert een goede concurrentiepositie. Alleen op die manier kunnen in het polycentrische

82 Actieagenda Smart Industry (2014).

83 OESO (2014) *OECD Territorial Reviews: The Netherlands 2014*, Paris.

84 Thissen, M. [et al.] (2011) *De concurrentiepositie van Nederlandse regio's*, PBL, pp. 12-13.

Nederland economisch grotere marktgebieden ontstaan die gezamenlijk concurreren met de grotere regio's elders in Europa.

- Voor de concurrentiepositie van belangrijke Nederlandse regio's buiten de Randstad, zoals Noord-Brabant (Eindhoven) en Overijssel (Twente), is de connectiviteit een belangrijk aandachtspunt. Ook voor het goed functioneren van de arbeidsmarkt is bereikbaarheid van banen voor werknemers en belangrijk punt⁸⁵.
- Voor grensregio's (onder meer Zuid-Limburg, gebied Gent-Terneuzen, Groningen, Drenthe) zou een betere grensoverschrijdende samenwerking met Duitsland en België profijtelijk zijn. Er zijn diverse knelpunten, vooral in de sfeer van arbeidsmarkt (inclusief sociale en fiscale wetgeving) en onderwijs maar ook sociaal-cultureel, die om een oplossing vragen. Korthedshalve verwijst de raad hier naar zijn advies over bevolkingskrimp⁸⁶. Door grensoverschrijdende belemmeringen aan te pakken neemt het (grensoverschrijdende) banenbereik in deze grensregio's enorm toe.



85 Zie ook Bastiaanse, J. (2014) *Vervoersarmoede op Zuid*, scriptie EUR.

86 SER (2011) *Advies Bevolkingskrimp: benoemen en benutten*, Den Haag, inz. pp. 183-187.

Een betere afstemming tussen verstedelijking en infrastructuur

Voor de connectiviteit tussen steden en mensen is de digitale snelweg steeds belangrijker geworden. Hoogwaardige ICT- en datanetwerken vormen een internationale concurrentiefactor. Goede digitale verbindingen brengen mensen en bedrijven immers met elkaar in contact, onafhankelijk van de fysieke afstand. Ten dele kunnen digitale verbindingen fysieke verbindingen vervangen, bijvoorbeeld voor bepaalde vormen van medische zorg en leren op afstand.

Dit neemt niet weg dat ook in de 21^e eeuw de kwaliteit van de fysieke infrastructuur cruciaal blijft. Dit geldt voor de verschillende vormen van fysieke infrastructuur (weg, water, spoor en warmte- en energienetten). De crisis van de afgelopen jaren heeft bijvoorbeeld verhelderd dat de afstemming tussen verstedelijking en verkeersinfrastructuur uit balans is⁸⁷. Zo nam de filedruk af, maar tonen de laatste gegevens uit 2015 dat nu de economie weer aantrekt, de filedruk weer snel toeneemt. Het PBL constateert dan ook dat enerzijds ruimtelijke plannen niet optimaal gebruikmaken van de beschikbare infrastructuur. Anderzijds lopen investeringen in infrastructuur niet in de pas met ruimtelijke ontwikkelingen. Zo groeide het aantal banen in de periode 2000-2010 het hardst op snelweglocaties, waardoor het drukke (hoofd)wegennet nog zwaarder belast is. Tegelijkertijd wordt de potentie van nieuwe treinstations beperkt benut. Wel is hier een kentering zichtbaar: recent onderzoek wijst uit dat de huurprijs per vierkante meter kantoorruimte op stationslocaties inmiddels gemiddeld hoger en stabiel is dan bij snelweglocaties⁸⁸. Onvoldoende afstemming belemmert de economische vitaliteit en aantrekkelijkheid van stedelijke regio's, een goede bereikbaarheid en een verduurzaming van de mobiliteit. Ook heeft dit een inefficiënte besteding van publieke middelen tot gevolg. Verder is er door meer coherentie in het regionale en lokale openbaar vervoer, vooral in de Randstad, nog veel te winnen.

Toekomstige bottlenecks in de mobiliteit

De capaciteit en de kwaliteit van de infrastructuur zijn naar verwachting dus onvoldoende berekend op de ontwikkeling van steden zoals thans voorzien. Zonder anticiperend beleid gaat dit de economische ontwikkeling van de steden afremmen en wordt de leefbaarheid aangetast. Dit betekent overigens niet dat steden ieder voor zich dit moeten oplossen: het vergt een secure afweging welk deel van de mobiliteitsopgave een stedelijke of regionale aanpak vergt en welke elementen een nationaal een samenhangend en helder beleid omtrent verkeer in de stad vergen. Voor-

87 PBL (2014) *Kiezen en delen: Strategieën voor een betere afstemming tussen verstedelijking en infrastructuur*, Den Haag.

88 Buck consultants: PM

komen moet worden dat een onoverzichtelijke landelijke lappendeken van lokaal afwijkend beleid ontstaat. In de grootstedelijke regio's zou dit tot verlies van het concurrerend vermogen leiden.

Daarom is het van belang dat in goed overleg bereikbaarheidsplannen voor de stad zelf worden ontwikkeld, waarbij leefbaarheid, optimale logistieke systemen en vrijheid van mobiliteitskeuze centraal staan. De goede regie van vervoersstromen is een belangrijke driver voor de 'smart city': door reizigers de informatie te geven over de stand van zaken in alle modaliteiten, kunnen ze zelf hun optimale keuze maken en zo met individuele keuzes zorgen dat de collectieve stromen zo efficiënt mogelijk lopen. Het is van eminent belang de standaarden die deze informatie mogelijk maken op zo hoog mogelijk schaalniveau vast te stellen: hier ligt een regie-opgave voor het Rijk.

De volgende stap is om als stad in een regionaal en nationaal verband te organiseren dat die geïnformeerde reiziger kan kiezen: zo moet het voor personenvervoer mogelijk worden om voor de drukte de auto goed kwijt te kunnen op frequent openbaar vervoer, denk aan lightrail, en aangesloten parkeerplaatsen. Dit snelle en frequentie openbaar vervoer moet een verbinding vormen tussen de uiterste randen van de stad, de verder gelegen woonwijken en het centrum met het treinstation. Een groot deel van de personenmobiliteit gebeurt al per openbaar vervoer: de trein is hierbij efficiënt als vertrekpunt en bestemming in de buurt liggen van de grote stations met intercity verbinding. Bij toenemende stromen zal het hoogefficiënte Nederlandse treinverkeer nog verder moeten verdichten. Veel kortere afstanden worden al per fiets afgelegd. De uitdaging wordt de reiziger in staat te stellen om heel situationeel te variëren of hij reist met ov, fiets of auto. Zo kan de mobiliteit in de stad blijven stromen.

Ook het goederentransport in de stad wordt in toenemende mate een uitdaging, door vergroting van de stromen, toenemende eisen aan leefbaarheid en een steeds sterkere ruimtelijke concentratie van de grootste afnemers in lastig te bereiken stedelijke centra (zie kader).

Toekomstig binnenstedelijke goederentransport

De opkomst van het online verkoopkanaal resulteert in veel pakjestransport en kantelt de goederenstromen in de richting van de stad. Deze nieuwe stromen zijn niet meer te regisseren met instrumenten als venstertijden. Een stokkende distributie zal binnenstedelijke economie fors kunnen schaden. Deze ontwikkeling is echter ook een kans: door vernieuwende logistieke concepten kunnen zowel economische voordelen worden behaald als leefbaarheidswinst worden geboekt. In de Green Deal Zero Emission Stadslogistiek (ZES) wordt geëxperimenteerd met gemeentelijke proeftuinen, waarbij ladingen worden gebundeld en de 'laatste kilometer', de stad in, met allerlei minder vervuilende methoden kan worden verwezenlijkt, variërend van kleine Euro 6- vrachtwagens, kleine elektrische busjes, fietsen en zelfs door voor distributie te voet passende oplossingen te ontwerpen. Deze werkwijze combineert verbetering van het leefklimaat met versterking van de lokale economie en kan resulteren in exportproposities voor Nederlandse ondernemers. Op deze wijze ontstaan ook mogelijkheden om in samenspraak met het bedrijfsleven maatwerk te leveren, vergelijkbaar met bovengenoemde Green Deal ZES. Tegelijkertijd dreigt zonder rijksregie een lappendeken van uiteenlopende milieuzones en venstertijden te ontstaan.

5.6 Bevordering van ondernemerschap, innovatie en economische dynamiek

Ondernemerschap is een cruciale aanjager van innovatie en levert daarmee een belangrijke bijdrage aan het verhogen van de arbeidsproductiviteit en de welvaart⁸⁹. Deze paragraaf gaat in op het belang van de volgende aspecten: een cultuur van ondernemerschap en de creatieve sector, het belang van sociale innovatie voor productiviteitsverhoging en talentontplooiing, ondernemerschap in de mondiale economie, het belang van zowel startups als bestaande bedrijvigheid voor de stedelijke dynamiek, regionale inbedding van ecosystemen, R&D en internationaal talent en tot slot de rol van beleid.

⁸⁹ Zie ook SER (2015) Onderzoeksrapport *Verhogen maatschappelijke welvaart via arbeidsinzet en arbeidsproductiviteit*, Den Haag.

Belang van een cultuur van ondernemerschap

In algemene zin wordt de cultuur van ondernemerschap steeds belangrijker. Dit kan gaan om commercieel ondernemerschap, maar ook om andere vormen van ondernemerschap: sociaal, groen, cultureel, publiek, educatief, evenals web-, buurt- en zorgondernemerschap⁹⁰. Ondernemerschap kan immers ook een belangrijke bijdrage leveren aan het oplossen van maatschappelijke problemen. Ook sociale ondernemingen – kort gezegd ondernemingen die als hoofddoel hebben een maatschappelijk probleem op te lossen – kunnen hier volgens de raad een belangrijke rol bij spelen⁹¹.

VNO-NCW en MKB-Nederland formuleren het belang van ondernemingen als volgt⁹²:

Ondernemingen zijn essentieel voor een gemeente of regio. Ze zorgen voor werkgelegenheid in de buurt en voorzien in de belangrijke levensbehoeften. Veelal zijn het ondernemers in het microbedrijf die geworteld zijn in de lokale samenleving en een wezenlijke bijdrage leveren aan de leefbaarheid. De producten en diensten in de detailhandel, bouw- en installatiesector, zorg en welzijn en cultuur; iedereen heeft ze nodig in de woon- en leefomgeving. De gastvrijheidssector draagt naast werkgelegenheid ook bij aan een aantrekkelijk woon- en werkklimaat. Maar ook ondernemers in de ambachtssector zijn vaak lokaal en regionaal georiënteerd. Al deze ondernemers bieden werk en inkomen aan veel mensen.

De creatieve sector is volgens Glaeser van groot belang voor het succes van een stad, omdat het een bepaald soort dynamiek met zich brengt⁹³. Daarnaast is het voor steden ook van belang dat veel allochtonen actief (proberen te) zijn in het mkb, bijvoorbeeld via buurtsupers, en langs die weg ook de sociale ladder proberen te beklimmen. Er zou aandacht moeten zijn voor hoe dit positief te ondersteunen.

Om een cultuur van ondernemerschap te creëren pleit de raad er in het advies *Handmade in Holland* voor om leerlingen al vanaf het basisonderwijs te laten kennismaken met beroepsrichtingen en met name in het beroepsonderwijs meer aandacht te schenken aan ondernemersvaardigheden. Daarbij zal volgens de raad nadrukkelijk aandacht moeten worden gegeven aan de ondernemerschapsaspecten en -eisen van het beroep, bijvoorbeeld via ondernemerschapsprogramma's⁹⁴. Met de nieuwe kwalificatiestructuur in het mbo komt meer ruimte voor ondernemer-

90 Presentatie Wim Hafkamp tijdens VNG-Bestuurdersdag 2015, 31/03/2015

91 SER (2015) *Advies Sociale ondernemingen: Een verkenning*.

92 VNO-NCW/MKB (2015) *Kansrijk, de groeiagenda voor ondernemerschap in het mkb*, Den Haag.

93 Glaeser, E. (2011) *The Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*.

94 SER (2013) *Advies Handmade in Holland: Vakmanschap en ondernemerschap in de ambachtseconomie*, 13/02, pp. 36, 56.

schapsonderwijs. Hierbij zouden scholieren ook op de mogelijkheid moeten worden gewezen om ondernemerschap ten behoeve van maatschappelijke uitdagingen in te zetten. Dit sluit aan bij de ontwikkelingen op het gebied van sociale ondernemingen en op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Ook kan sociaal ondernemerschap nieuwe groepen scholieren voor ondernemerschap interesseren⁹⁵.

Verder acht de raad het noodzakelijk dat de nieuwe ondernemerspleinen een actieve rol gaan spelen bij het voorlichten en ondersteunen van ondernemers. Deze rol kan zich ook richten op het up-to-date houden van ondernemingsvaardigheden en kennis.

Sociale innovatie voor productiviteitsverhoging en talentontplooiing⁹⁶

Kennisontwikkeling en innovatie spelen zich af binnen bedrijven en instellingen. Vandaar dat voor een versterking van het innovatievermogen sociale innovatie een belangrijke rol speelt. Onder sociale innovatie wordt hier verstaan: vernieuwing van de arbeidsorganisatie en maximale benutting van competenties, gericht op verbetering van de bedrijfsprestaties en ontplooiing van talent. Sociale innovatie vergt goed overleg tussen leiding en medewerkers. Dan gaat het om productiviteitsverbetering, een betere benutting van de talenten van medewerkers, een hogere kwaliteit van de arbeid en grotere werknemerstevredenheid. Relevante factoren voor sociale innovatie zijn onder meer een open bedrijfscultuur, goede interne arbeidsverhoudingen en werknemersbetrokkenheid.

Een innovatieve ondernemer is toekomstgericht en zal dan ook binnen de onderneming een klimaat proberen te creëren waarbinnen werknemers zich gestimuleerd voelen om hun talenten te ontplooiën. De werknemer wordt dan serieus genomen. Dit past in een ontwikkeling waarin werknemers hun werk naast als bron van inkomen ook zien als bron van sociale contacten, ontplooiing, satisfactie en zingeving. In zo'n klimaat mag van werknemers een ondernemende instelling worden verwacht. Werknemers houden in hun opstelling en gedrag rekening houden met de belangen van de organisatie en de organisatiedoelen, vanuit de overtuiging dat dit voordeel heeft voor allen. Kortweg houdt dit in dat werknemers zich professioneel gedragen. Het gaat hierbij onder meer om een actieve houding, zorgdragen voor eigen employability, technisch vaardig, klantgericht en kennis overdragen aan collega's. Professionaliteit verwijst naar de mate van vakmanschap en de beroepstrots die daaraan kan worden ontleend.

⁹⁵ Zie ook SER (2015) *Advies Sociale ondernemingen: Een verkennend advies*.

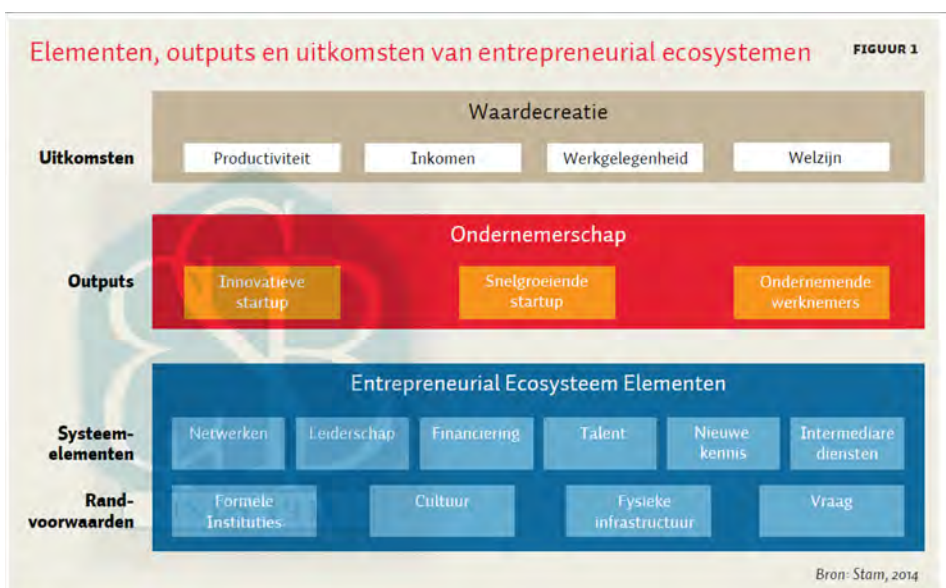
⁹⁶ Deze passages zijn ontleend aan SER (2006) *Advies Welvaartsgroei door en voor iedereen*, Thema Sociale innovatie, publicatienr. 06/08¹, Den Haag.

Ondernemerschap in de mondiale economie

In de mondiale kenniseconomie waarin waardeketens zijn opgeknapt, is het de uitdaging om vooral in te spelen op hoogwaardige schakels, met een hoge toegevoegde waarde per uur. Ondernemerschap en innovatie staan hierbij centraal. Binnen landen specialiseren sectoren zich in bepaalde type activiteiten om zo internationaal concurrerend te kunnen opereren. Vaak zijn deze specialisaties regionaal geconcentreerd.

Recent onderzoek laat zien welke mechanismen hierbij een rol spelen. Centraal staat ambitieus ondernemerschap in de context van een bedrijfsexterne omgeving van wederzijds afhankelijke actoren⁹⁷. Naar analogie van de biologie is sprake van een ecosysteem, met de ambitieuze ondernemer als spil: het entrepreneurial ecosysteem. Onderstaande figuur geeft de verschillende niveaus en elementen van het entrepreneurial ecosysteem weer. Dit systeem spitst zich vooral toe op startups. Maar dit geldt evengoed voor de gevestigde bedrijvigheid, die een belangrijke rol kan vervullen in een entrepreneurial ecosysteem.

Figuur 5.1 Entrepreneurial ecosystemen



Bron: Stam, E. (2014) Ecosystemen voor ambitieus ondernemerschap, *ESB*, Dossier Ecosystemen voor ondernemen, 20 november 2014, p. 10.

⁹⁷ Stam, E. (2014) Ecosystemen voor ambitieus ondernemerschap, *ESB*, Dossier Ecosystemen voor ondernemen, 20 november 2014, pp. 6-12.

Belang van startups voor grootstedelijke dynamiek

Voor het toekomstige groeivermogen neemt de startupindustrie een bijzondere plaats in. Het type activiteiten van startups stimuleert de economische dynamiek door nieuwe innovaties, vaak in de schaduw van kennisinstellingen en gebruikmakend van goedkope locaties, zoals oude, leegstaande bedrijfshallen. Aldus ontstaan broedplaatsen van innovatie. In 2014 hebben grote buitenlandse investeringsfondsen ruim 500 miljoen euro in Nederlandse startups gestoken⁹⁸. Van de tien omvangrijkste investeringen kwamen er zeven uit Silicon Valley. Sommige richten zich op Amsterdam, maar ook andere universiteitsteden zijn populair. Het faciliteren van ondernemerschap heeft ook een belangrijke ruimtelijke component: het beschikbaar stellen van bedrijfsruimte die (startende) ondernemers de mogelijkheid bieden elkaar te ontmoeten, van elkaar te leren en samen te werken. Hiervoor kunnen leegstaande kantoor- en winkelpanden worden gebruikt.

Sommige startups ontstaan vanuit incubators, maar ook uit universiteiten komen spin-offs te voorschijn. Zo geldt de universiteit Twente geldt als succesvol in termen van het aantal spin-offs. Om Nederland beter op de kaart te zetten als vestigingsplaats voor startups is de Startup Delta in het leven geroepen⁹⁹. Onlangs maakte Neelie Kroes, ambassadeur van de Startup Delta, bekend dat startupfabriek The Factory, onder meer gefinancierd door Google, zich in Nederland gaat vestigen¹⁰⁰. De Factory bestaat al in Berlijn, is gevestigd in een voormalige brouwerij en biedt plaats aan tientallen startups. In de Berlijnse locatie is ook het versnellingsprogramma van Google gevestigd¹⁰¹.

Amsterdam wil zich ook profileren als dé plek waar sociale ondernemingen ruim baan krijgen¹⁰².

Belang doorgroei ondernemingen en ruimte voor gevestigde bedrijvigheid

Naast investeren in startups is het vooral ook van belang om te investeren in het doorgroeien van deze startups. Eens in de zoveel tijd zijn doorbraken als TomTom nodig. Daarvoor is durfkapitaal een vereiste, maar dit is vaak nog onvoldoende aanwezig in de regio – zie kader voor een illustratie uit de regio Eindhoven. Naast de doorgroei van startende bedrijven is de doorontwikkeling van soms al vanouds

98 Startups in de polder zijn geldmagneet, *de Volkskrant*, 31 januari 2015.

99 Zie: <https://fd.nl/economie-politiek/1093944/neelie-kroes-verbindt-kopstukken-aan-startup-delta>.

100 Zie: <http://www.emerce.nl/nieuws/startupfabriek-the-factory-komt-nederland>.

101 Een ander voorbeeld is de vestiging van twee startup-locaties van het Amerikaanse Cambridge Innovation Center in Nederland. In Amsterdam is het A Lab gevestigd, dat zich toelegt op startups in de eerste fase, nog voor er kapitaal is opgehaald. In Rotterdam komt een vestiging waar ook ruimte is voor samenwerkingsverbanden tussen startups, durfinvesteers en universiteiten.

102 Zie de brief van wethouder Ollongren aan de gemeenteraad van Amsterdam, d.d. 6 januari 2015, met een reactie op het initiatiefvoorstel 'Ruim baan voor sociale ondernemingen' en het verslag van de raadsvergadering van de SER op 22 mei 2015.

gevestigde bedrijven, die de basis vormen van de stedelijke economie, een belangrijk aandachtspunt. Ruimte, arbeid en het creëren van de juiste randvoorwaarden voor innovatie zijn hierin belangrijk.

Brainport en inspanningen om doorgroei te bevorderen

Om de afhankelijkheid van grote spelers als ASML en Philips te verminderen achten betrokkenen het van groot belang dat er eens in de zoveel tijd een nieuwe Original Equipment Manufacturer (OEM) naar boven komt*. Om dit te bevorderen heeft de Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij (BOM) een innovatiefonds in het leven geroepen, het Innovatiefonds Brabant. Ook is Brainport Development bezig met een Next OEM-programma op de High Tech Campus Eindhoven (HTCE), om ervoor te zorgen dat snelgroeiende hightechbedrijven met de potentie zich te ontwikkelen tot een OEM, hier ook de kans toe krijgen.

Een ander initiatief is Startupbootcamp HighTechXL op de Campus. Dit is een soort wedstrijd voor startups van over de hele wereld om een plekje op de Campus te veroveren, drie maanden intensieve begeleiding door mentoren uit het bedrijfsleven te krijgen en de kans om hun idee te presenteren aan een groep van zo'n tweehonderd investeerders. Het programma richt zich op startups die bezig zijn met hightech-hardware en heeft tot doel durfinvesteerders en startups bij elkaar te brengen.

* Een original equipment manufacturer (OEM) is een bedrijf dat producten levert ten behoeve van een merkleverancier. OEM komt vooral voor in de computer- en automobielenindustrie.

Bron: Casus Brainport Eindhoven in SER (2014) Advies *Arbeidsmigratie*.

Regionale inbedding van entrepreneurial ecosystems

Silicon Valley wordt dan vaak als lichtend voorbeeld genomen voor de hightech-sector. Dichter bij huis is de Triple Helix-aanpak in Brainport Eindhoven een geslaagd voorbeeld van een entrepreneurial ecosysteem¹⁰³. Nauwe samenwerking tussen belangrijke bedrijven (grote zoals Philips, DAF en later ASML en kleine), kennisinstellingen (TU Eindhoven), de HTCE en overheden (gemeenten en provincie) vormen de basis van het regionale succes. Van belang is dat gemeenten en provincie de sociale, economische en politieke voorwaarden creëerden voor op innovatie gerichte regionale samenwerking. Hierdoor kon de regio rondom Eindhoven zich in de jaren negentig transformeren van een traditioneel industriegebied naar een mondiaal vooraanstaande hightechregio.

103 Vermeulen, E. (2014) Essay: Van slimme regio naar de nieuwe Silicon Valley, *ESB*, Dossier Ecosystemen voor ondernemen, 20 november 2014, pp. 29-33.

De cijfers zijn indrukwekkend: volgens de Brainport Monitor 2014 heeft dit ruim 61.000 banen in de hightechsector en 11.000 banen in de designsector opgeleverd¹⁰⁴. Ongeveer een kwart van de R&D-uitgaven vinden jaarlijks in deze regio plaats. In de periode 2003-2013 waren er bijna 6800 hightechvestigingen en 5300 vestigingen in de designsector. Ruim 70 procent van de vestigingen betrof echter zzp'ers. Om de doorgroei van startups naar grotere bedrijven te bevorderen bepleit Vermeulen het Triple Helix-concept te verbreden tot een Penta Helix¹⁰⁵. Met verwijzing naar Silicon Valley zouden volgens Vermeulen naast het bedrijfsleven, kennisinstellingen en overheden ook risico-investeerders en startende ondernemers een belangrijke rol binnen de samenwerkingsverbanden moeten krijgen.

Belang van R&D en valorisatie van kennis

Ter bevordering van innovatie, maar ook voor de valorisatie van patenten is samenwerking en wederzijdse bevruchting van kennisinstellingen (universiteiten en hogescholen) en bedrijfsleven cruciaal. Het gaat erom opgedane kennis op universiteiten en hogescholen goed te laten landen binnen bedrijven met benutting van de kennis en ervaring van het personeel (sociale innovatie) en, andersom, kennisvragen vanuit het bedrijfsleven te kunnen beantwoorden. Betrokkenen van de samenwerkingsverbanden WaterCampus Leeuwarden en Chemelot Innovation and Learning Labs geven aan dat doelgroepen zowel bestaan uit studenten, docenten als bedrijven en dat de focus op de markt en klantgerichtheid een deel van het succes bepaalt¹⁰⁶.

Universiteiten en hogescholen kennen valorisatieprogramma's gericht op nieuwe ondernemingen die een pakket aan voorzieningen aanbieden als 'pre-seed capital'¹⁰⁷, coaching, ontmoeting en huisvesting. Er zijn ook onafhankelijk R&D-centra die zich richten op ontwikkeling en valorisatie van kennis en koppeling tussen wetenschap en industrie; zie kader voor twee, gelieerde, voorbeelden gevestigd op de High Tech Campus in Eindhoven. Een arbeidsplaats in de R&D leidt tot 8 arbeidsplaatsen in de rest van de keten (productie, dienstverlening), wijst de ervaring in Brainport uit.

104 Vermeulen, E. (2014) Essay: Van slimme regio naar de nieuwe Silicon Valley, *ESB*, Dossier Ecosystemen voor ondernemen, 20 november 2014, pp. 29-33.

105 Vermeulen, E. (2014) Essay: Van slimme regio naar de nieuwe Silicon Valley, *ESB*, Dossier Ecosystemen voor ondernemen, 20 november 2014, pp. 29-33.

106 SER-rondetafelgesprek samenwerking onderwijs en bedrijfsleven, 12 mei 2015.

107 Pre-seed capital is kapitaal dat hoort bij het allereerste stadium van een bedrijf. In de pre-seed fase gaat het om het financieren van voorbereidende activiteiten, zoals het maken van een ontwerp of een andere vorm van productontwikkeling, het regelen van intellectuele eigendomsrechten, het doen van marktonderzoek of het vinden van partners voor distributie.

Holst Centre, Solliance en open innovatie

Holst Centre is een onafhankelijke open-innovatie R&D-centrum dat generieke technologieën ontwikkelt voor draadloze autonome Sensor Technologieën en flexibele elektronica. Een belangrijk kenmerk van Holst Centre is zijn partnershipmodel met het bedrijfsleven en de academische wereld, gebaseerd op gezamenlijke stappenplannen en programma's.

Holst Centre werd in 2005 opgericht door imec (Vlaanderen, België) en TNO (Nederland) met de steun van het Nederlandse ministerie van Economische Zaken en de regering van Vlaanderen. Gevestigd op High Tech Campus Eindhoven, profiteert Holst Centre van de state-of-the-art faciliteiten op het terrein.

In Solliance bundelen zes onderzoeksinstituten (ECN, TNO, de Technische Universiteit Eindhoven, Holst Centre, imec en Forschungszentrum Jülich) hun krachten op het gebied van dunne-filmzonnecellen. In het nieuwe gebouw op de High Tech Campus worden, in nauwe samenwerking met de industrie, onderzoeksprogramma's uitgevoerd. Daartoe wordt unieke nieuwe apparatuur neergezet op pre-pilot schaal. Het doel is om nieuwe bedrijvigheid en commerciële spin-offs te genereren in de ELAT-regio (Eindhoven-Leuven-Aachen triangle), bijvoorbeeld op het gebied van hightech machinebouw en materialen. Door nauwe samenwerking met het bedrijfsleven uit de hele keten wordt het gat tussen pure R&D en industriële toepassing kleiner.

Bron: www.tno.nl/nl/samenwerken/expertise/technical-sciences/holst-centre en www.solliance.eu

In elk succesvol valorisatietraject zijn op een gegeven moment 'makers' nodig, vaklieden met ambachtelijke kennis op mbo/hbo-niveau, wat dit soort ontwikkelingen van groot belang maakt voor de stedelijke arbeidsmarkt. Zie kader voor het voorbeeld van de RDM Campus.

RDM Campus als innovatiemotor voor haven en stad

Binnen RDM Centre of Expertise (RDM CoE) werken onderwijsinstututen, onderzoekscentra en bedrijven samen aan beter techniekonderwijs, nieuwe kennis en duurzame innovaties die nodig zijn voor de haven en stad Rotterdam. Deze samenwerking vindt plaats in Communities of Practice binnen vier domeinen: Maritiem & Smart Port Industry, Logistiek & Future Mobility, Energietransitie & Procesindustrie en Duurzaam Bouwen & Gebiedsontwikkeling. RDM CoE is een door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) erkend en ondersteund expertisecentrum van Hogeschool Rotterdam, dat in een publiek-private samenwerking met het Havenbedrijf Rotterdam en partners uit het bedrijfsleven wordt vormgegeven op de campus van RDM Rotterdam, midden in de Rotterdamse haven. RDM CoE is dé innovatiemotor voor haven en stad.

Bron: www.rdmcoe.nl

Belang van internationale (top)talenten

Om optimaal van agglomeratievoordelen te kunnen profiteren is dichtheid van belang, met name onder hoogopgeleiden. Internationale kenniswerkers kunnen hieraan bijdragen. Nederland telt ongeveer 50.000 kennismigranten van buiten de EU. Daarna zijn er ongeveer 50.000 kenniswerkers uit verschillende EU-landen werkzaam in Nederland. Op het totaal van kenniswerkers in Nederland is dit ongeveer 3,5-4 procent. Dit is relatief weinig in vergelijking met andere landen¹⁰⁸. In zijn advies over arbeidsmigratie heeft de raad op basis van een casestudy vastgesteld dat de regio Brainport Eindhoven, om leidend te kunnen blijven op het gebied van R&D, het niet kan stellen zonder de aanwezigheid van internationale kennismigranten¹⁰⁹. Diversiteit (in algemene zin) op de werkvloer vergroot het innovatievermogen en zorgt ook dat een regio sneller internationaliseert. Bovendien leidt een toename van het aantal hoogopgeleiden tot agglomeratievoordelen.

108 SER (2014) *Advies Arbeidsmigratie*, 14/09, pp. 53-54.

109 SER (2014) *Advies Arbeidsmigratie*, 14/09, pp. 202-250.

Kennismigratie in de regio Brainport Eindhoven

Bijdrage kennismigranten

- Het willen hebben van the 'best & the brightest' maakt dat voor het topsegment per definitie sprake is van een internationale arbeidsmarkt.
- Vooral hoogopgeleide buitenlanders (wetenschappers, ingenieurs en andere hoogopgeleiden) en een goede mix van buitenlanders zorgen voor meer innovatie in het algemeen en product- en procesinnovaties in het bijzonder.
- Buitenlandse kenniswerkers zijn ook simpelweg nodig voor het vervullen van vacatures, vanwege een structurele schaarste aan gekwalificeerd personeel.
- In bredere zin dan alleen op de werkvloer, zorgen migranten ervoor dat de regio sneller internationaliseert en dat de regio internationaal meer bekendheid genereert (kenniswerkers als ambassadeurs). Buitenlanders brengen fris bloed en een eigen netwerk mee en zorgen voor heterogeniteit.
- Universiteiten hebben door middel van promovendi per definitie een continue in- en uitstroom van (internationale) talenten; voor een constellatie van het bedrijfsleven is dit lastiger te realiseren. Het belang van diversiteit geldt niet alleen voor de grote internationaal opererende ondernemingen, maar ook voor het mkb. De innovativiteit onder mkb-bedrijven met buitenlandse werknemers is hoger dan onder mkb-bedrijven die geen buitenlandse werknemers in dienst hebben.

Vestigingsmotieven van kennismigranten

- Werkklimaat is de belangrijkste reden. Nederland is aantrekkelijk vanwege het open/vrije karakter, Engels als voertaal, het ontbreken van hiërarchie, open innovatie en communicatie en informele omgangsvormen.
- Goede reputatie in techniek en goede universiteiten zijn eveneens redenen om te komen.
- Ook het hoge welvaartsniveau en de veiligheid van Nederland, ook om je kinderen op te voeden, worden genoemd als reden.
- Voor de Brainport Regio Eindhoven zijn specifieke punten: de aanwezigheid van een goede internationale school (van kleuters tot en met middelbaar onderwijs) en het onderdeel uitmaken van een internationale gemeenschap. Hier wordt in Brainport veel in geïnvesteerd.

Bron: Casus kennismigratie in Eindhoven/Brainport, in: SER (2014) *Advies Arbeidsmigratie*, 14/09, pp. 202-250.

Voor de werving en het behoud van internationale talenten is een goede internationale branding en reputatie essentieel. Nederlandse regio's zouden daarbij gezamenlijk op kunnen trekken. Veel kennismigranten kijken iets anders aan tegen

afstanden dan Nederlanders dat doen. Voor het vergroten van de aantrekkelijkheid noemt de raad in het advies over arbeidsmigratie verder aspecten als het ‘two-body problem’ (kennismigranten hebben vaak een partner die ook graag aan de slag wil), een benodigde internationaliseringsslag bij het mkb en een verlaging van de administratieve lasten¹¹⁰. Het algemene (politieke en sociale) klimaat in een land en de houding ten opzichte van migratie blijkt ook een rol te spelen in de keuze van kennismigranten¹¹¹.

In het advies *Make it in the Netherlands* heeft de SER voorstellen geformuleerd om buitenlandse studenten die in Nederland hoger onderwijs volgen, na afloop van hun studie beter (tijdelijk) te behouden voor de Nederlandse arbeidsmarkt¹¹². De SER pleit ervoor om studenten te verleiden om in Nederland te blijven door diverse maatregelen en voorzieningen, zoals: huisvesting en taalcursussen, stages en traineeships en begeleiding hierbij, financiële ondersteuning, excellent onderwijsaanbod, maar ook ondersteuning van bonden en soepeler regelgeving voor werk. Dit vraagt om regionale samenwerking tussen instellingen, bedrijven en overheid.

Rol van beleid

Uit bovenstaande analyse komt naar voren dat ondernemerschap en innovatie het best in ecosystemen gedijen, dat zijn vaak stedelijke gebieden. Hoewel het ondernemers en bedrijven zijn die de investeringsbeslissingen nemen, is hier ook een rol voor overheden weggelegd:

- De *nationale overheid* kan gunstige condities scheppen door ervoor te zorgen dat de fysieke infrastructuur – in zijn verschillende vormen – op orde en toekomstbestendig is. Ook kan zij door een gunstig fiscaal regime en lage administratieve lasten een aantrekkelijk vestigings- en innovatieklimaat creëren.
- *Decentrale overheden* kunnen maatwerk bieden, passend bij de specifieke lokale en regionale omstandigheden en behoeften. Daarbij is het zaak uit te gaan van de eigen historische ontwikkeling, de specifieke geografische omstandigheden en de eigen kwaliteiten, specialisaties en potenties. Daarbij past ook de plaats van de stad of regio in de ruimtelijke stedelijke structuur en samenhang. Aangezien steeds vaker ‘werk wonen volgt’ is daarnaast ook een gunstig woon- en leefklimaat van belang om hoogopgeleiden aan te trekken.

De vele voorbeelden van ‘regionale hotspots’ laten zien dat de basis vaak is gebaseerd op toeval: de juiste mensen met innovatieve ideeën ontmoeten elkaar op het

110 SER (2014) *Advies Arbeidsmigratie*, 14/09, pp. 241-243.

111 SER (2014) *Advies Arbeidsmigratie*, p. 121.

112 SER (2014) *Advies Make it in the Netherlands*, 2013/01.

juiste moment op de juiste plaats. Dat neemt niet weg dat goede basiscondities en het creëren en bevorderen van ontmoetingsplaatsen voor ondernemers, kennisinstellingen, financiers en overheden belangrijke bijdragen kunnen leveren aan een goed functionerend entrepreneurial ecosysteem.

5.7 Talentbenutting als basis voor vitale stad

Waar verdienen we over 30 jaar ons geld mee? Hiervoor zijn, naast andere zaken, slimme mensen in sterke steden belangrijk.¹¹³ Talentontwikkeling en -benutting, ondernemerschap en een goede aansluiting op de arbeidsmarkt zijn daarbij cruciaal. Dit betekent investeren in scholing en kennisontwikkeling om het beste uit mensen te halen. Dit wordt des te belangrijker omdat lang niet iedere stedeling hoogopgeleid is of beschikt over arbeidsrelevante vaardigheden. Doordat steden de potentie hebben om als motoren van de economie te fungeren, zouden zij idealiter ook een flinke bijdrage moeten leveren aan betere arbeidsmarktprestaties: hogere arbeidsdeelname en lagere werkloosheid van kwetsbare groepen – de stad als roltrap van opwaartse sociale mobiliteit. Eerder is aangegeven dat in veel steden deze roltrapfunctie niet goed functioneert. Amsterdam is hiervan een duidelijk voorbeeld, maar ook in veel andere steden is sprake van polarisatie op de arbeidsmarkt. Vooral veel laagopgeleiden – en dan nog in het bijzonder laagopgeleiden met een niet-westerse achtergrond – dreigen buiten de boot te vallen.

Deze paragraaf schetst ontwikkelingen en uitdagingen op het gebied van onderwijs en scholing en een goed werkende (stedelijke) arbeidsmarkt.

Toenemende dynamiek op de arbeidsmarkt...

Toenemende individualisering, automatisering, innovatie en internationalisering stellen hoge eisen aan de burgers van morgen. Vooral de exponentieel toenemende snelheid van technologische ontwikkelingen zal grote implicaties hebben op allerlei facetten van ons bestaan, waaronder de arbeidsmarkt. Technologische ontwikkelingen zijn voor een groot deel onvoorspelbaar en onbekend. Dit zal gepaard gaan met continue verschuivingen in de benodigde skills bij de beroepsbevolking. Als gevolg daarvan zullen zich meer transities voordoen op de arbeidsmarkt.

...vraagt om aanpassings- en leervermogen...

Om inzetbaar te blijven op de dynamische arbeidsmarkt van de toekomst is het vermogen om te (blijven) leren van het allergrootste belang. Dat geldt voor mensen met

¹¹³ Ter Weel, B. (2014) in: *Soort zoekt soort*, p. 16.



alle verschillende vaardigheidsniveaus op de arbeidsmarkt¹¹⁴. Zo onderstreept de WRR de urgentie van het versterken van het menselijk kapitaal om tot een maximale kenniscirculatie te komen en daarmee het verdienvermogen van Nederland te vergroten.

...met extra aandacht voor kansengelijkheid

De stad heeft idealiter een sociale roltrapfunctie. In de praktijk blijkt echter, mede door de bevolkingssamenstelling en gekozen opleidingsrichtingen, dat laagopgeleiden in steden vaak minder participeren dan middelbaar en hoogopgeleiden en vaker werkloos zijn. Bovendien is er een kloof tussen onderwijsprestaties van autochtonen en niet-westers allochtone leerlingen. Vraag is hoe meer kansengelijkheid kan worden gecreëerd. Hierbij spelen onderwijs en scholing een cruciale rol.

Maximale talentontwikkeling vraagt om het recht doen aan de verschillen in talenten en kwaliteiten tussen mensen. Om een verbetering van het schoolklimaat op alle niveaus. Om maatwerk ('contextrijk leren') en herstel van het arbeidsnabije

114 SZW (2014) *Effect van technologische ontwikkelingen op de arbeidsmarkt*, Den Haag, p. 14

karakter van het beroepsonderwijs, zeker ook om schooluitval te verminderen. En om onderwijs dat uitdaagt tot excellentie¹¹⁵.

Human capital-agenda en smart industry: succes bedrijf afhankelijk van kwaliteit medewerkers

Het succes van de organisatie wordt in belangrijke mate bepaald door de vaardigheden van de medewerkers. En daarbij gaat het lang niet altijd om hoger opgeleiden. Daarom vormt de human capital-agenda een belangrijk onderdeel van de Actieagenda Smart Industry. Vereist is betrokkenheid van medewerkers en daarmee een andere managementstijl en een andere inrichting van de organisatie. Veel beroepen zullen veranderen en voor werknemers op alle niveaus is investeren in digitale vaardigheden noodzakelijk. Dit vergt aangepaste opleidingen op scholen en intensieve samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven. Trefwoorden zijn taakrotatie en duurzame inzetbaarheid, maar ook een regionale aanvliegroute voor de aansluiting tussen bedrijfsleven en scholen. Smart industry vereist modulaire onderwijsblokken, leren zonder onderbreking en duaal onderwijs. Een nauwe regionale samenwerking en afstemming is daarom cruciaal.

Mensen bouwen kennis en ervaring op, maar de toegevoegde waarde hiervan daalt in de loop van de tijd steeds sneller. Vanwege de snelle veroudering van kennis en vaardigheden blijven investeringen in scholing belangrijk voor het up-to-date blijven, opscholen, omscholen en bijscholen. Van minstens net zo groot belang is het versterken van effectieve vormen van leren op de werkplek. Dat kan zijn door vormen van informele scholing, learning-by-doing, maar ook taakrotatie en bewuste aandacht voor talentontwikkeling. Dit zijn thema's die aan de orde zijn bij de lopende SER-verkenning *Hoe leren we in de toekomst*.

Druk op de middensegmenten van de arbeidsmarkt

In de jaren 70, 80 en 90 werden voornamelijk banen van laagopgeleiden beïnvloed door automatisering¹¹⁶. Nu lijkt het erop dat in toenemende mate routinematige taken van middelbaar opgeleiden worden geautomatiseerd. Werkgelegenheid in dit middelste segment neemt daardoor af, de aandelen werkgelegenheid in het lage en hoge segment nemen toe. Dit verschijnsel wordt in de literatuur ook wel 'druk op het midden' genoemd. Vooral werknemers met een opleiding op mbo-niveau 2 of 3

115 Innovatieplatform (2006) *Kennis- en Innovatieagenda 2006-2016: Nederland, het land van talenten*, pp. 14-15.

116 SZW (2014) *Effect van technologische ontwikkelingen op de arbeidsmarkt*, Den Haag.

hebben hier mee te maken. Volgens Smits en De Vries is deze beweging in ons land reeds ingezet¹¹⁷, hoewel dat in vergelijking tot andere landen nog wel meevalt. Met name de middensegmenten van de commerciële dienstverlening en de industrie krijgen hiermee te maken (zie kader). Gegevens als deze kunnen de angst voor zogenaamde technologische werkloosheid bevorderen.

Invloed Smart Industry op skills in industrie en toeleverende bedrijven

In de industrie en toeleverende bedrijven zal zich onder invloed van Smart Industry hbo-isering van de vakarbeid kunnen voordoen (verschuiving van mbo- naar hbo-opgeleiden). Werkgelegenheid kan enerzijds afnemen door de sterke stijging van de arbeidsproductiviteit; anderzijds zullen innovatieve bedrijven met een sterke internationale concurrentiepositie een belangrijke groeimotor voor de economie kunnen zijn. Daardoor kan per saldo meer werkgelegenheid worden gecreëerd.

- Voor wat de vereiste skills betreft zal een *upgrading* van het niveau van technische kennis nodig zijn. De *Arbeidsmarktmonitor* Metalekro laat zien dat dit upgradingsproces al lang aan de gang is. Ook is de verwachting dat technische functies meer allround zullen worden.
- Verder zal er een toenemende vraag naar *soft skills* ontstaan, in het bijzonder: probleemoplossend vermogen, relaties met klanten, omgaan met veranderingen, flexibiliteit en initiatief.
- Door de snellere veroudering van skills in natuur en techniek zal het leren op het werk (*learning-by-doing* en kennisoverdracht tussen medewerkers op de werkvloer) een nog grotere vlucht nemen. Een open *leercultuur* is hiervoor heel belangrijk.
- De snellere veroudering van skills legt een continue druk op een optimale aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Dit vereist een nauwe samenwerking tussen bedrijfsleven en onderwijs, die veel meer dan nu het karakter moet krijgen van *cocreatie*.
- Zonder gerichte inspanningen voor het up-to-date houden van skills van medewerkers die tot de 'flexibele schil' behoren, zal hun inzetbaarheid afnemen waardoor ze niet meer adequaat kunnen worden ingezet.

Bron De Grip, A. (2014) *Smart People in Strong Firms: Essay voor de Actieagenda Smart Industry*, ROA.

117 Smits, W. [et al.] (2015) *Toenemende polarisatie op de Nederlandse arbeidsmarkt*, pag. 24, 25.

Investeren in mensen liever dan in plaatsen

Hoewel eerder geconstateerd is dat er sprake is van grote verschillen op de woning- en arbeidsmarkt, doet Nederland het op het gebied van ruimtelijke segregatie relatief goed ten gevolge van het gevoerde woningbouw- en huisvestingsbeleid. Er zijn weinig 'no go areas'. De grootste bijdrage aan integratie valt te verwachten van beleid dat inhaakt op verbetering van de individuele kenmerken van personen. De rol van onderwijs en opleiding is hierbij cruciaal¹¹⁸. In zijn boek *The triumph of the city* betoogt Edward Glaeser dat "one should not bribe people to live in unattractive places" en "one should help people rather than places"¹¹⁹. Onderwijs zou gericht moeten zijn op individuele talentontwikkeling en versterking van de arbeidsmarktpositie van inwoners.

Kleinere verschillen tussen lager en hoger opgeleiden op het gebied van werkloosheid en arbeidsparticipatie zijn nodig voor de economische ontwikkeling, de sociale cohesie en dus ook voor een aantrekkelijk woonklimaat¹²⁰. Aan het feit dat de stijging van het rendement op onderwijs scherper uitpakt in de steden is weinig te doen gezien de bevolkingssamenstelling, die het resultaat is van binnen- en buitenlandse migratiestromen uit het verleden. Het gaat vooral om het creëren van meer kansengelijkheid en het versterken van de complementariteit.

Onderzoek naar het opzettelijk mengen van buurten en wijken door sociale huurwoningen te slopen en duurdere private huur- en koopwoningen te bouwen, toont aan dat er geen positieve effecten zijn op de sociale stijging van de oorspronkelijke bewoners¹²¹. Het kan wel helpen om een wijk ten positieve te laten veranderen, maar de oorspronkelijke bewoners profiteert hier veelal niet van omdat zij meestal naar andere plekken verhuizen. Om de ongelijkheid aan te pakken en sociale mobiliteit te bevorderen zijn daarom niet investeringen in buurten nodig, maar voornamelijk investeringen in scholing en opleiding¹²². Dit uitgangspunt wordt gehanteerd in Rotterdam, waar zich een flink deel van de Nederlandse grootstedelijke problematiek concentreert (zie kader).

118 Verweij, A. (2014) in: *Soort zoekt soort*, p. 101

119 Glaeser, E.L. (2011) *The triumph of the city*.

120 SER (2008) *Advies Zuinig op de Randstad*, p. 48.

121 Platform31; VU (2014) *Soort zoekt soort*.

122 Ham, M. ten (2014) in: *Soort zoekt soort*, p. 142.

Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ)

Rotterdam-Zuid is in feite een stad (van 200.000 inwoners) binnen de stad Rotterdam. Dit deel van Rotterdam bestaat onder meer uit 7 zogenaamde focuswijken. 74 procent van de inwoners is van allochtone afkomst, 22 procent van de huishoudens heeft een werkloosheids- of bijstanduitkering; een derde van kinderen maakt deel uit van een huishouden met een inkomen van maximaal 110 procent van het sociaal minimum (nationaal 10 procent).

Het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ) is een gezamenlijk programma waarin rijksoverheid, gemeente Rotterdam, onderwijs- en zorginstellingen, woningcorporaties en bedrijfsleven de handen ineen hebben geslagen om een nieuw en beter perspectief voor Rotterdam-Zuid te realiseren. Het is maatwerk om gezinnen in een betere dagbesteding te krijgen: ofwel naar school ofwel aan het werk. De gemeente zet in samenwerking met de woningcorporaties in op een veilige woonomgeving en het bieden van een wooncarrière, opdat ook mensen die stijgen op de sociale ladder in de wijk kunnen blijven.

Heel concreet betekent het dat in Rotterdam-Zuid de scholen langer lesgeven, kinderen eerder naar school gaan (vanaf 3 jaar) en mensen wat meer bij de hand worden genomen om de benodigde stappen te zetten op weg naar een zinvolle dagbesteding. Bij het bereiken van mensen in de wijken spelen de multidisciplinaire wijkteams een belangrijke rol; zij hebben vaak een achtergrond in de hulpverlening. Wijkteams zorgen voor de goede voorwaarden, de dienst werk en inkomen voor de werktoeleiding. In samenwerking tussen beide is nog winst te behalen.

Bron: Presentatie Marco Pastors, werkbezoek SER-commissie, 22 april 2015 en <http://www.rotterdam.nl/nprz>

Toenemende dynamiek vergt extra aandacht voor aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt. De aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt zal door de snelle en continue veranderingen waardoor vaardigheden sneller verouderen onder druk komen te staan. Dat vereist een nauwe samenwerking tussen het bedrijfsleven en het onderwijs. De voortdurende dynamiek in de vraag naar vaardigheden maakt een goede samenwerking tussen overheid, georganiseerd bedrijfsleven en onderwijs essentieel om aansluiting tussen aanbod en behoeften te optimaliseren¹²³. Voorbeelden van een dergelijke samenwerking zijn het *Techniekpact* en de *Actieagenda Smart Industry*¹²⁴,

¹²³ Brief aan Tweede Kamer, *Effect van technologische ontwikkelingen op de arbeidsmarkt*, 19 december 2014.

maar ook de *Centres of Expertise* en *Centra voor Innovatief Vakmanschap* of initiatieven zoals de *Duurzaamheidsfabriek* in Dordrecht.

Leerpark en Duurzaamheidsfabriek Dordrecht

Het Leerpark ligt dichtbij het geografische hart van Dordrecht. Op het Leerpark zijn woningen, leerwerkbedrijven, een brandweerkazerne, detailhandel, sportgebouwen en allerlei andere organisaties en voorzieningen gevestigd. Het Leerpark is een ontmoetingsplek van mensen: coöperaties, onderwijs en kleine gemeenschappen.

Een belangrijke plaats binnen het Leerpark wordt ingenomen door de Duurzaamheidsfabriek. De Duurzaamheidsfabriek is in Europa het eerste gebouw dat duurzaamheidsonderwijs samen met het bedrijfsleven op een vernieuwende manier inricht. Het gebouw voorziet in het leren en werken aan de duurzame technologie van de 21ste eeuw. De Duurzaamheidsfabriek is een creatieve broedplaats met een techniekhal, ateliers, bedrijfsruimtes en ontmoetingsplekken. Aansluitend bij de eigen maritieme traditie en de toekomstige behoeften staan duurzame (maritieme) technologie, energietransitie en energie-efficiency centraal. Het bedrijfsleven vervult in 'labs' en werkplaatsen van het centrum een deel van de onderwijstaak. Zo ontstaat een inspirerende leer-/werkgeving waar duurzame producten en productiemethoden uitgetoetst en ontwikkeld kunnen worden. Een plek ook waar leerlingen op verschillende onderwijsniveaus (vmbo, mbo en hbo) in de praktijk technologische kennis kunnen opdoen.

Zie onder meer: <http://www.leerpark.nl/projecten/de-duurzaamheidsfabriek>.

Doorlopende leerlijnen in het onderwijs

De basis voor de kennissamenleving dient gelegd te worden in het funderend onderwijs. Een goed fundament is van levensbelang voor wat in het vervolgonderwijs bereikt kan worden. Vroeg- en voorschoolse educatie kan voor sommige groepen kinderen een bijdrage leveren aan zo'n goed fundament. Het voortgezet onderwijs is daarbij een belangrijke fase waarin beslissingen worden genomen over de benutting van talent. De raad pleit er in het advies *Handmade in Holland* voor om leerlingen al vanaf het basisonderwijs te laten kennismaken met beroepsrichtingen. Daarbij acht de raad het van belang dat leerlingen een beroepsperspectief wordt

124 Technische industrie, onderwijs- en onderzoeksinstituten en overheid zijn samenwerking aangegaan in de *Actieagenda Smart Industry* om de kansen te grijpen die digitalisering van de industrie biedt. Via acties op deelthema's, waaronder skills, draagt de agenda bij aan een concurrerende industrie en daaraan gekoppelde dienstverlening, met als doel een hogere productiviteit en werkgelegenheid.

geboden. “In dat verband is het van belang dat de oriëntatie op de arbeidsmarkt zowel plaatsvindt in het algemeen onderwijs als in het beroepsonderwijs. Dit zijn thans relatief gescheiden leerroutes, waarbij meer uitwisseling mogelijk is. De aanwezigheid van een onderwijkskolom waarbij vmbo, mbo en hbo (met associate degree) zich duidelijk als beroepsonderwijs profileren en waarbij de aansluiting en doorstroommogelijkheden binnen de kolom verbeteren, maakt het beroepsperspectief hier meer zichtbaar”¹²⁵. Een voorbeeld hiervan is de WaterCampus in Leeuwarden, een samenwerkingsverband tussen (inter-)nationale bedrijven, kennisinstellingen en overheden in de watertechnologiesector; het is een Center of Expertise Water Technology¹²⁶. De doorlopende leerlijn is hier volgens directeur Adema ontwikkeld en begint op de basisschool waar jongeren al heel vroeg beroepsbeelden ontwikkelen¹²⁷. Ook het Innovatieplatform onderschreef dat meer ruimte om deze keuzes aan te passen cruciaal is, evenals een goede voorlichting om de goede keuzes te maken¹²⁸. Een voorbeeld hiervan vormt Vakcollege de Hef in Rotterdam-Zuid, dat sterk inzet op het creëren van een leercultuur en leeromgeving (zie kader).

“Samen een vak leren” op Vakcollege de Hef in Rotterdam Zuid

De Hef is een vmbo-school met 500 leerlingen gelegen in Rotterdam-Zuid, die zich vooral richt op het opleiden van leerlingen voor banen in de sectoren techniek of zorg en welzijn. In deze sectoren zijn immers de meeste kansen op werk. De school heeft de afgelopen jaren gewerkt aan een onderwijsconcept dat past bij de wijk. Uitgangspunten daarbij zijn: ‘zonder relatie geen prestatie’ en ‘samenwerken’. Zo vindt er elke dag een start voor leerlingen plaats met coaching. Ook wordt veel geïnvesteerd in communicatie met ouders en in loopbaanoriëntatiegesprekken.

De school probeert door samenwerking in de keten doorlopende leerlijnen te creëren in de vakmanschapsroute van primair onderwijs, vmbo, mbo en bedrijfsleven. Het moet voor de leerling duidelijk zijn wat hem of haar te wachten staat. Deze werkwijze heeft de Hef al veel opgeleverd. De uitval van leerlingen is drastisch verminderd. Ook de sfeer is enorm verbeterd. Leerlingen beseffen meer dan eerder dat ze voor een groot deel zelf verantwoordelijk zijn voor een succesvolle carrière. Ook de betrok

Bron: Werkbezoek commissie Stad aan Rotterdam-Zuid, 22 april 2015 en www.rvcdehef.nl

125 SER (2013) *Advies Handmade in Holland: Vakmanschap en ondernemerschap in de ambachtseconomie*, 13/02, pp. 36-37.

126 www.watercampus.nl

127 Presentatie tijdens SER-rondetafelgesprek samenwerking onderwijs en bedrijfsleven, 12 mei 2015.

128 Innovatieplatform (2006) *Kennis- en Innovatieagenda 2006-2016: Nederland, het land van talenten*, pp. 14-15.

kenheid van ouders is toegenomen. Bijna alle ouders bezoeken nu bijvoorbeeld de school voor oudergesprekken.

Coalities zijn belangrijk voor de school, ook met de directe omgeving. Zo wordt er binnenkort het restaurant Van Harte geopend.

Bron: Werkbezoek commissie Stad aan Rotterdam-Zuid, 22 april 2015 en www.rvcdehef.nl

Belang van leven lang leren

Gegeven de dynamiek veroudert kennis veel sneller; dit benadrukt het belang van een leven lang leren om het aanpassingsvermogen van mensen en daarmee duurzame inzetbaarheid te vergroten¹²⁹. Dit geldt voor alle opleidingsniveaus.

Om de deelname van volwassenen aan het (deeltijd) hoger onderwijs te bevorderen is een nieuwe verhouding tussen samenleving en kennisinstellingen nodig. Daarbij moet kenniscirculatie vooropstaan. Kennisinstellingen laten zich inspireren door het bedrijfsleven en omgekeerd laten bedrijven zich inspireren door kennisinstellingen of in andere samenwerkingsverbanden. Het is dan de vraag wat de rol van verschillende soorten kennisinstellingen zou moeten zijn. Universiteiten moeten ruimte houden voor het stellen van eigen kennisvragen en voor het agenderen van nieuwe onderzoeksdomeinen, maar zullen daarnaast langdurige relaties met relevante partijen in hun omgeving moeten zien aan te gaan. Hogescholen worden tot op heden te veel als louter scholen gezien, maar ook zij zullen zichzelf tot kennisinstelling moeten omvormen en een nieuwe balans moeten vinden tussen kennis overdragen, bedrijvigheid creëren en bijdragen aan het oplossen van problemen.

Goede verbindingen tussen instellingen voor onderwijs en arbeidsorganisaties zijn behulpzaam, maar onvoldoende om leren en werken meer te verbinden. Mensen zouden zich tijdens hun arbeidzame leven voldoende uitgedaagd moeten voelen om hun kennis en vaardigheden te blijven ontwikkelen. Mensen bouwen kennis en ervaring op, maar de toegevoegde waarde daarvan daalt in de loop van de tijd steeds sneller. Allerlei beleidsintenties ten spijt kent Nederland echter weinig aandacht voor postinitieel onderwijs en scoort ons land slecht als het gaat om levenlang leren¹³⁰. Zorgpunt hierbij is dat een relatief groot deel van het aanpassingsvermogen op de arbeidsmarkt wordt opgebracht door de flexibele schil van flexwerkers en zzp'ers. Deze groepen ervaren forse prikkels voor tijdige om- en bijscholing. Ze hebben echter niet of nauwelijks toegang tot collectief gefinancierde faciliteiten¹³¹.

129 Zie ook Rinnooy Kan, A.G.H. [et al.] (2014) *Adviesrapport Flexibel hoger onderwijs voor volwassenen*, adviescommissie flexibel hoger onderwijs voor werkenden.

130 WRR (2013) *Naar een lerende economie: Investeren in het verdienvermogen van Nederland*, p. 26.

131 SER (2015) *Onderzoeksrapport Verhogen maatschappelijke welvaart via arbeidsinzet en arbeidsproductiviteit*.

De mismatch tussen vraag en aanbod kan door scholing tegengegaan worden. Vanwege de groter wordende groep oudere werklozen neemt het belang van volwassenenonderwijs toe om achterstanden in te kunnen lopen. Individueel maatwerk in niveau en lengte en toegesneden op specifieke achterstanden is vaak nodig. Dit geldt niet alleen voor allochtonen, maar bijvoorbeeld ook voor lager opgeleiden in Emmen¹³². Beheersing van taal is een eerste vereiste om (andere) achterstanden in te kunnen lopen. Deze op maat gesneden scholing vergt een ander aanbod dan het huidige dagonderwijs en voldoende beschikbaar budget bij UWV en gemeenten.

In de nieuwe arbeidsmarktregio's zouden gemeenten, UWV, vertegenwoordigers van werknemers en werkgevers afspraken kunnen maken over het bevorderen van werkgelegenheid en het tegengaan van de mismatch met bijvoorbeeld 'werk-leer'-arrangementen. Hier hebben onderwijsinstellingen ook een belangrijke rol te spelen van ROC tot universiteit.

Rol van regionaal arbeidsmarktbeleid

Regionaal arbeidsmarktbeleid wordt steeds belangrijker. Dat komt door de inwerkingtreding van de Participatiewet per 1 januari 2015, maar bijvoorbeeld ook door de oprichting van regionale Werkbedrijven en Werkpleinen in de 35 arbeidsmarktregio's. Deze zijn onder andere verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet, Werkloosheidswet en de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen.

De indeling naar 35 regio's is een gevolg van de Wijziging Wet SUWI uit 2012, waarin onder meer is vastgelegd dat er één aanspreekpunt moet zijn voor werkgevers in een arbeidsmarktregio en dat de gegevens over vraag en aanbod op de arbeidsmarkt transparant moeten zijn. De regio-indeling is 'van onderop', door gemeenten zelf, tot stand gekomen. Voor elk van de 35 arbeidsmarktregio's is één centrumgemeente aangewezen die als regisseur van de regionale arbeidsmarkt moet opereren.

Elke arbeidsmarktregio heeft een fysiek en/of digitaal *Werkplein* waar UWV en gemeenten werkgevers en werkzoekenden in de WW of bijstand ondersteunen. De Werkpleinen geven zelf invulling aan de samenwerking tussen gemeenten en UWV. Daardoor verschilt het per Werkplein hoezeer de dienstverlening is geïntegreerd en in welke mate de systemen om vacatures en werkzoekenden in beeld te brengen, zijn geüniformeerd. Op veel Werkpleinen zijn naast gemeenten en UWV andere organisaties – uitzendorganisaties en re-integratiebedrijven – te vinden die dienstenaanbieden op het gebied van werk, opleiding en re-integratie. Sociale partners waren tot voor kort slechts bij uitzondering bij de samenwerking op de Werkpleinen betrokken.

132 Zie: *Het Nederlandse stedenlandschap: zes impressies*.

Figuur 5.2 Nederlandse arbeidsmarktregio's

Nederland

Arbeidsmarktregio's met (centrum)gemeenten
(verdeling per januari 2015)

Programmaraad

samenvoordeklant.nl



www.samenvoordeklant.nl

In het Sociaal Akkoord van 11 april 2013 hebben sociale partners en kabinet afgesproken om in elk van de 35 arbeidsmarktregio's *regionale Werkbedrijven* op te richten. De Werkbedrijven zijn verantwoordelijk voor het realiseren van de baanafspraken uit het Sociaal Akkoord voor werkzoekenden met een arbeidsbeperking. Ook vormen zij een belangrijke schakel in de regionale afstemming ten behoeve van de Participatiewet. In de Werkbedrijven zijn gemeenten, werkgevers- en werknemersorganisaties en UWV actief.

Huidige ontwikkelingen in arbeidsmarktregio's

Sinds 2012 zijn de arbeidsmarktregio's volop in ontwikkeling. Zo doen gemeenten steeds meer ervaring op met het werken met dan wel zelf fungeren als centrumgemeente. De centrumgemeente vervult steeds vaker een coördinerende rol binnen de arbeidsmarktregio's, bijvoorbeeld op het terrein van werk en inkomen. Wel zijn er nog verschillen tussen de regio's hoe intensief de onderlinge samenwerking is.

Ook is in de afgelopen periode het aantal Werkpleinen teruggebracht van circa 100 naar 30. Daarmee is per arbeidsmarktregio één Werkplein gerealiseerd. Gemeenten en UWV zijn op dit moment hun samenwerking aan het intensiveren. In sommige regio's is de dienstverlening al sterk geïntegreerd, in andere bestaat de samenwerking vooral uit het delen van een (digitaal) loket of informatie. Ook verschilt het per regio welke andere partijen bij de Werkpleinen zijn aangesloten. Een aantal Werkpleinen kent bijvoorbeeld een goed ontwikkeld Werkgeversservicepunt, terwijl andere zich actief richten op onderwijs.

Tot slot zijn de Werkbedrijven in ontwikkeling. Eind 2014 zijn de Werkbedrijven wettelijk verankerd in een Algemene Maatregel van Bestuur. Met de inwerkingtreding van de Participatiewet op 1 januari 2015 is ook de installatie van de Werkbedrijven van start gegaan. Onlangs gaven de voorzitters van de Stichting van de Arbeid het startschot voor het eerste operationele Werkbedrijf in de regio Stedendriehoek en Noordwest Veluwe. De komende maanden zal in alle 35 regio's een Werkbedrijf actief zijn.

Op centraal niveau vindt regulier overleg plaats om de samenwerking binnen en tussen arbeidsmarktregio's te bevorderen. Zo overleggen VNG en de Stichting van de Arbeid periodiek in de in 2013 geformeerde Werkkamer over de verbinding tussen landelijk, sectoraal en regionaal arbeidsmarktbeleid. Daarnaast heeft de SER onlangs in zijn advies over de arbeidsmarkt en de WW aangekondigd te willen bijdragen aan de uitwisseling van ervaringen en het opbouwen van kennis. Dat zal de raad

doen door minimaal één keer per jaar een bijeenkomst te organiseren voor mensen en partijen die actief zijn op de 35 Werkpleinen en in de 35 Werkbedrijven.

Inspelen op decentralisering en 'regionalisering' van arbeidsmarktbeleid

Verantwoordelijkheden verschuiven dus steeds meer naar het regionale niveau, waardoor regionaal arbeidsmarktbeleid belangrijker wordt. In het SER-advies *Werkloosheid voorkomen, beperken en goed verzekeren* constateert de raad dat er met de oprichting van Werkpleinen en arbeidsmarktregio's al veel is verbeterd in de samenwerking tussen gemeenten en UWV. Wel blijft de samenwerking met sociale partners achter, die met name actief zijn in sectoren. Met de oprichting van de Werkbedrijven zal de samenwerking intensiever worden, maar ook bij de Werkpleinen moeten decentrale werkgevers- en werknemersorganisaties kunnen aansluiten. Omdat er in het Sociaal Akkoord beoogd is om, in combinatie met de hervorming van het ontslagrecht, in te zetten op een meer regionale benadering van de arbeidsmarktproblemen, zouden er op arbeidsmarktregio-niveau mogelijkheden te onderzoeken zijn om het concept van-werk-naar-werk beter in te richten.

Ook binnen de regio's is nog het nodige werk te verzetten. Zo bleek uit een rapport van de Inspectie SZW dat de afdelingen economische zaken (vooral gericht op het versterken van de vraag naar arbeid) en werk & inkomen (vooral gericht op de ver-

storingen tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt) nog te zeer gescheiden van elkaar opereren¹³³.

De SER heeft in genoemd advies onder meer het volgende aanbevolen ten aanzien van de arbeidsmarktinfrastructuur en regie:

- Adviescentra in alle arbeidsmarktregio's oprichten die zich concentreren op het begeleiden van mensen van werk naar werk, opdat ze geen beroep hoeven te doen op de WW. De raad kiest voor een organisatie op dat niveau om zo veel mogelijk aan te sluiten bij de regionale structuur. Dit stimuleert van-werk-naar-werkinitiatieven en draagt bij aan een betere verbinding van activiteiten vóór en tijdens werkloosheid. De raad beveelt aan in de komende jaren in pilots ervaring met de adviescentra op te doen.

133 Inspectie SZW (2013) *Regierol gemeenten bij regionaal arbeidsmarktbeleid*, juni 2013.

- Verknoping van regionaal beleid en sectorale activiteiten (zoals cao's en sociale plannen) bevorderen. Dat zijn nu nog te vaak gescheiden werelden: de fase vóór de WW is veelal sectoraal (landelijk) georganiseerd en tijdens de WW en bijstand regionaal. Ook initiatieven die gericht zijn op de verknoping van regio's en sectoren en sectoren onderling worden onderdeel van pilots.

De SER heeft in zijn advies aangekondigd met de uitwerking van de pilots aan de slag te gaan, vooruitlopend op de kabinetsreactie op het advies. Medio 2015 zal hij met een kader komen bestaande uit doelen van de pilots, randvoorwaarden voor de inrichting en voorstellen voor de monitoring en evaluatie. De SER zal bij de monitoring en evaluatie betrokken worden. Het ligt voor de hand dat de Stichting van de Arbeid een rol vervult in de uitvoering van de pilots.

De arbeidsmarktregio's en de Agenda Stad

Arbeidsmarktvragestukken zijn van een lokaal naar een regionaal niveau gegaan. Daarmee is de rol van decentrale overheden, sociale partners en andere stakeholders van extra betekenis. Dit biedt veel nieuwe kansen in de uitvoering, maar maakt de vraagstukken niet wezenlijk anders. Recent onderzoek geeft aan dat binnen de arbeidsmarktregio de uitvoering nog vaak is belegd binnen subregio's¹³⁴. Belangrijke reden hiervoor is dat sommige arbeidsmarktregio's een fors geografisch gebied omvatten. Daarnaast komt naar voren dat de uitvoering van jeugd en zorg in de praktijk met name lokaal en de uitvoering van werk vooral regionaal wordt georganiseerd. Tot slot blijkt dat de volledige implementatie van de Werkbedrijven veel tijd kost. Het gaat hierbij onder meer om afspraken op uitvoeringsniveau, harmonisatie van instrumenten, koppeling van ICT etc.

Bij de opzet en inrichting van de arbeidsmarktregio's is ook van groot belang dat regionale Werkbedrijven en Werkpleinen het eigen arbeidsmarktbeleid met de regionale economische agenda verbinden. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om regionale keuze-elementen in curricula. Wellicht is in de nieuwe setting ook het idee van regionale afspraken een optie (zie kader). Het gaat bij genoemde voorbeelden om arbeidsmarkt- en scholingsafspraken en niet om de primaire arbeidsvoorwaarden.

¹³⁴ Zie: De arbeidsmarktregio's in de praktijk, *Binnenlands Bestuur*, 24 februari 2015.

Regionale afspraken

Om regionaal maatwerk te kunnen leveren heeft de gemeente Eindhoven in 2013 het voorstel gedaan om tot een 'regionale cao' te komen*. De Brainportregio vreest in de toekomst tienduizenden personen tekort te komen. Op regionale schaal zouden afspraken gemaakt kunnen worden die op personeelstekorten inspelen. De afspraken zouden moeten gaan over uitwisseling van personeel, opleidingen en loopbaantrajecten. De gemeente Eindhoven en de FNV hebben aan een pilot gewerkt.

Ook in West-Brabant zijn er in 2013 plannen geweest voor regionale afspraken met als doel het verbeteren van werkgelegenheid na ontslag**. De plannen richtten zich op de duizend werkgevers en 60.000 werknemers in West-Brabant, verenigd in een zogenoemd Transfercentrum. Mensen die door een reorganisatie hun baan verliezen, worden opgenomen in een speciaal programma. Het recht op een WW-uitkering geven werknemers daarvoor op, maar daarvoor krijgen ze wel begeleiding van werk naar werk. Dat bestaat uit bijscholing of tijdelijke detachering. Die trajecten worden deels betaald door geld dat normaal gesproken naar een sociaal plan gaat. Een tussenkomst van uitkeringsinstantie UWV wordt zo vermeden.

* Regio-cao moet Eindhoven opstuwen in vaart der volkeren, *Binnenlands Bestuur*, 6 februari 2013.

** Zie: <http://www.intermediair.nl/vakgebieden/management/managers-moeten-gaan-werken-met-regionale-caos>.

Om de bezuinigingen op de sociale werkvoorzieningsbedrijven en de bijbehorende effecten in goede banen te leiden en eventuele negatieve effecten van de nieuwe budgetverdeling op te vangen, is nauwe samenwerking binnen de arbeidsmarktregio nodig. Aandachtspunt hierbij is onder meer dat gemeenten met de slechtste arbeidsmarktsituatie het moeilijkst de kosten van de herstructurering kunnen dragen. Verder dreigt in de kwetsbare regio's dat er voor de doelgroep van de sociale werkvoorzieningsbedrijven op langere termijn minder of geen werk is.

In het SER-advies over de arbeidsmarkt en WW is het belang van regionale samenwerking onderstreept: niet alleen voor de doelgroep van de Participatiewet, maar ook voor het bredere arbeidsmarktbeleid. Dat betekent dat de (lokale) overheid en UWV sociale partners beter moeten betrekken bij de arbeidsmarktregio's en in het bijzonder de Werkpleinen.

Aantrekken van hoogopgeleiden en voorkoming van verdringing

Veel steden proberen de aantrekkelijkheid voor hoogopgeleiden te verbeteren. Zij hanteren de *trickle down*-theorie: als steden hoogopgeleiden naar de stad weten te trekken, dan zou dat de kans op werk voor laagopgeleiden – en dus hun sociaal-economische positie – verbeteren¹³⁵. Uit onderzoek blijkt echter dat de praktijk

weerbarstiger is. Behalve in Amsterdam geldt ook voor andere steden waar relatief veel hoogopgeleiden wonen (zoals Utrecht, Amsterdam, Nijmegen, Groningen en Leiden) dat de werkloosheid onder laagopgeleiden relatief hoog is.

Een toename van het aantal hoogopgeleiden leidt wel tot meer banen voor laagopgeleiden. Voor een gemiddelde stad betekent het aantrekken van honderd hoogopgeleiden een winst van tien banen voor laagopgeleiden. De banengroei doet zich vooral voor in sectoren die zijn gericht op de vrijetijdsbesteding: horeca, detailhandel, cultuur & recreatie en persoonlijke & huishoudelijke dienstverlening. Toch leiden de banen slechts ten dele tot minder werkloosheid onder laagopgeleiden. Dat komt vooral omdat hoogopgeleiden een deel van de banen ‘bezetten’; zij werken onder hun niveau. Zeker in aantrekkelijke steden en studentensteden is er sprake van verdringing. Opgave is dus om lager opgeleiden voldoende aantrekkelijk te maken voor de arbeidsmarkt en tegelijkertijd middelbaar en hoger opgeleiden te stimuleren door te stromen naar werk op hun niveau. De ontwikkeling van een markt voor persoonlijke dienstverlening kan een rol spelen om de afstand tussen uitkering en werk te verminderen. Ook kunnen (sociale) ondernemingen een belangrijke rol spelen bij het verhogen van de arbeidsparticipatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

Positie van inwoners van niet-westers allochtone herkomst

Uit onder meer het SER-rapport *Maak baan voor een nieuwe generatie* blijkt dat ruim 40 procent van de jongeren van niet-westers allochtone afkomst in een van de vier grote steden woont. Hun onderwijs- en arbeidsmarktpositie blijft achter bij autochtone jongeren. Vooral in opleidingsniveau hebben zij een forse inslag gemaakt, maar dit vertaalt zich nog niet in het vinden van werk. Dit ook één van de aandachtspunten volgens de ambassadeur Jeugdwerkloosheid in haar eindrapport.

Hier ligt ook een relatie met onderzoeken naar etnische concentratie in steden¹³⁶. Vraag is of gemengde wijken kansen op integratie en daarmee op participatie vergroten of juist niet. Zo blijkt dat allochtonen in etnisch geconcentreerde buurten minder contact hebben met andere etnische groepen, terwijl autochtonen in gemengde buurten juist meer in contact staan met allochtonen. Overigens zijn individuele factoren als opleidingsniveau en taalbeheersing meer bepalend voor integratie dan de woonwijk.

135 Marlet, G. [et al.] (2014) *Sijpelt het door in de aantrekkelijke stad?*, <http://www.atlasvoorgemeenten.nl/publicaties>
 136 SCP (2010) *Maakt de buurt verschil? De relatie tussen de etnische samenstelling van de buurt, interetnisch contact en wederzijdse beeldvorming*, Den Haag.

5.8 Regionale samenwerking en nationale kaders

Sommige onderwerpen vergen zoals eerder gesteld vooral nationaal beleid: innovatie, onderzoek en internationalisering via de topsectoren, onderwijs, de mainports. Er is hierbij zeker een regionale component, maar vooral waar het de uitvoering en afstemming betreft. Samenwerking is de sleutel tot succes, tussen overheden, maar ook tussen overheden, sociale partners en kennisinstellingen.

Voor de aantrekkelijkheid van Nederland als vestigingsland van economische activiteiten is bestuurlijke slagvaardigheid van de Nederlandse overheden van belang voor het creëren van de juiste randvoorwaarden¹³⁷. Als basisprincipe moet gelden dat de subsidiariteit in het Nederlandse overheidsbestel is gewaarborgd: “Problemen dienen opgelost te worden op het schaalniveau waar deze zich in hoofdzaak aandienen. De raad onderstreept hiermee het uitgangspunt ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’”¹³⁸.

Om de polycentrische structuur van Nederland zo goed mogelijk te benutten, is afstemming tussen de steden in de Randstad onontbeerlijk. Hier bestaat naast de samenwerkingsverbanden in de metropoolregio’s ook overleg tussen de G4 (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) en Eindhoven. Maar uiteraard moeten ook de middelgrote en kleinere steden goed op metropoolregio’s aangesloten zijn. Het doel is steeds dat functies en faciliteiten samenkomen die zorgen voor een aantrekkelijk investerings- en vestigingsklimaat voor buitenlandse bedrijven en die een prettig woon- en leefklimaat voor stadsbewoners mogelijk maken. Hiervoor is ook een evenwichtige relatie tussen stad en ommeland van belang.

Voor de benutting van agglomeratievoordelen is het van belang zo goed mogelijk aan te sluiten bij het ‘daily urban system’; de wijze waarop mensen zich verplaatsen is in belangrijke mate economisch bepaald. Zoals eerder werd geconstateerd is de gemeentegrens als bestuurlijke benadering steeds minder passend bij de functionele verbanden op terreinen als economie, arbeidsmarkt, vervoer etc. Dit inzicht bestaat overigens al heel lang. Zo constateerde de SER in 2004¹³⁹:

De optimale locaties voor wonen en werken moeten in regionaal verband door kringen van samenwerkende gemeenten worden gezocht en gevonden. (...) De gemeenten in de regio dienen gezamenlijk te zoeken naar de planologisch gezien optimale locatie van de verschillende

137 SER (2008) Advies *Duurzame globalisering: een wereld te winnen*, pp. 138-139.

138 SER (2008) Advies *Zuinig op de Randstad*, publicatienr. 08/04, Den Haag, p. 65.

139 SER (2004) Advies *Nota ruimte*, Den Haag, pp. 26-27.

functies. Dat vraagt om een zorgvuldig afwegingsproces dat aan de loop van de gemeentegrenzen een ondergeschikt belang toekent.

De OESO gaat uit van bestuurlijke aansturing op basis van Functionele Stedelijke Activiteiten. Dit roept de vraag op of de huidige steden niet een maatje te klein zijn (denk bijvoorbeeld aan Amstelveen en Amsterdam) en wat de legitimatie voor het bestaan van provincies is (zie kader).

Te kleine steden en overbodige provincies?

De concentratie van voorzieningen in het stadshart en de grote externe effecten van die voorzieningen op de grondwaarde in de omgeving maken de stad tot een natuurlijke bestuurlijke eenheid. Het subsidiariteitsprincipe schrijft voor dat de grenzen van de stadsregio samenvallen met de reikwijdte van de effecten van de centrumvoorzieningen op de grondprijzen. Een bestuur voor een kleiner gebied internaliseert niet alle relevante externe effecten, terwijl een bestuur voor een groter gebied slechts leidt tot onnodige interne belangentegenstellingen en daarmee tot gebrek aan slagkracht en variatie. Vanuit dit gezichtspunt zijn veel steden net een maatje te klein en is er voor de meeste provincies eigenlijk geen legitimatie voor het voortbestaan in hun huidige vorm.

Tot voor kort bestonden er stadsregio's die in dit gat sprongen. Volgens de Commissie Toekomst Stadsregionale Samenwerking functioneerden deze in het algemeen goed, in een lastig politiek klimaat. De commissie onderstreept het belang van niet-vrijblijvende samenwerking tussen gemeenten.

Bronnen: De Groot, H. [et al.] (2011) *Stad en Land*, Den Haag : CPB, p. 132, en: Commissie Toekomst Stadsregionale Samenwerking (2009) *De stille kracht: Over de noodzaak van stadsregio's*, Den Haag : VNG.

Regionale samenwerking is in elk geval nodig, maar dan wel in een nationaal kader om afstemming te borgen en versnippering te voorkomen. Regionale samenwerking is het mechanisme dat past bij de Nederlandse overlegcultuur en onder meer in pps-constructies vorm krijgt.

Een voorbeeld van zo'n pps-constructie is de Green Deal-aanpak¹⁴⁰. Met deze aanpak geeft het kabinet ruimte aan vernieuwende initiatieven uit de samenleving om de transitie naar een duurzame economie te versnellen. Hierbij lopen bedrijven,

¹⁴⁰ <http://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/groene-economie/green-deal?wssl=1>

medeoverheden, maatschappelijke organisaties en groepen burgers soms tegen barrières aan. De rol van de overheid varieert per initiatief: van het wegnemen van belemmeringen in wet- en regelgeving en het toegankelijk maken van netwerken, tot het ondersteunen van toegang tot de kapitaalmarkt. De Green Deals zijn proeftuinen en beogen bij voorkeur ook anderen te inspireren door de weg vrij te maken voor volgende duurzame initiatieven. Om het grootste effect te bereiken is nationale afstemming gewenst om tot een zo breed mogelijk palet van opschaalbare initiatieven te komen.

Deze aanpak leent zich ook voor transitietrajecten richting slimme en circulaire steden. Van belang hierbij is een grote rol van regionale stakeholders zodat specialisaties kunnen worden benut. In het verlengde hiervan staat de SER positief tegenover de initiatieven die in stedelijke regio's in het hele land zijn gestart om City Deals te verkennen en hierbij passende coalities te vormen (zie kader). Dit gebeurt in samenspraak met andere regio's.

Wat zijn City Deals?

Agenda Stad stimuleert de totstandkoming van coalities, groot en klein, binnen en tussen stedelijke regio's, integraal en sectoraal. Agenda Stad is daarmee ook een katalysator om tot afspraken te komen rond concrete, complexe stedelijke vraagstukken. De meest toonaangevende initiatieven kunnen uitgroeien tot City Deals.

City Deals onderscheiden zich door dat ze:

- een aansprekende ambitie formuleren ten aanzien van een of meerdere grote maatschappelijke opgaven;
- agglomeratiekracht organiseren door samenwerking tussen steden en stedelijke regio's, zowel nationaal als grensoverschrijdend;
- innovatief zijn en gericht zijn op doorbraken die ook internationaal aansprekend en uitventbaar zijn;
- publiek-private samenwerking tussen bedrijfsleven, overheden, kennispartners en maatschappelijke initiatieven als uitgangspunt nemen.

Bron: <http://agendastad.nl/over-agenda-stad/city-deals/>

Leer van transitie-ervaringen

Er is in Nederland de afgelopen jaren al de nodige ervaring opgedaan in het in gang zetten van transities. De raad onderschrijft nogmaals de lessen hierover die getrokken zijn in het advies *Bevolkingskrimp benoemen en benutten* uit 2011¹⁴¹. De raad con-

stateert dat het *succes van regionaal transitiebeleid* afhankelijk is van een goede samenwerking tussen de stakeholders, een trekker die zich opwerpt als probleemeigenaar, betrokken bestuurders die openstaan voor nieuwe concepten en werkvormen, en heldere beleidskeuzes (focus). Dit resulteert in drie beleidslessen:

- *Werk* als stakeholders met elkaar *samen* in de regio.
- Zorg voor een *integrale aanpak*. In de dagelijkse praktijk vereist dit sectordoorsnijdende (ontkokerde) samenwerkingsvormen met bijbehorende verantwoordelijkheden en bevoegdheden.
- Geef ruimte aan *innovatie*. Dit stelt hoge eisen aan het uitvoerende apparaat, aangezien innovatie ruimte moet bieden aan experimenten en een werkwijze vereist die afwijkt van bestaande praktijken, procedures en beleidsinstrumenten.

5.9 Conclusies

Door goed gebruik te maken van (potentiële) agglomeratievoordelen kunnen steden een belangrijke bijdrage leveren aan welvaarts-groei, door en voor iedereen. Dat vraagt om een samenhangende inzet van vele betrokkenen op verschillende niveaus en op diverse beleidsterreinen. *Go with the flow* is daarbij het devies. Bestaande verschillen tussen steden en regio's kunnen daardoor groter worden; dat moet – zolang het niet ingaat tegen het publieke belang en het beginsel van gelijke kansen voor iedereen – ook worden geaccepteerd.

Om te beginnen is het onwenselijk om de concurrentie tussen steden in ons land te bevorderen; het gaat er juist om samenhang te brengen in het organiseren van gezamenlijke concurrentiekracht – op basis van complementariteit – ten opzichte van de wereld om ons heen. Daarbij past een nationale agenda van economische structuurversterking waarvoor het topsectorenbeleid een belangrijk kader biedt – dat steviger moet doorwerken in de regio.

De steden staan voor de opgave om een aantrekkelijk woonklimaat en dynamisch vestigingsklimaat te bieden, en daarbij in te spelen op de uitdagingen van de 'nieuwe' economie. Door goed gebruik te maken van nieuwe mogelijkheden op ICT-gebied kunnen steden winst voor hun economie combineren met betere leefbaarheid. Dit gebeurt in de concepten 'smart city' en 'circulaire stad'. De ruimtelijke ordening speelt daarbij een belangrijke rol, met aandacht voor de publieke ruimte, met goede voorzieningen, voor voldoende ontwikkelruimte voor bedrijven, en voor een adaptieve woningbouwstrategie. Met het oog op de aantrekkelijkheid en leef-

141 SER (2011) *Advies Bevolkingskrimp benoemen en benutten*, Den Haag, p. 64.

baarheid van binnensteden is vaak een transformatie van winkelgebieden en kantoorruimte nodig; dit biedt ook kansen voor nieuwe vormen van bedrijvigheid.

Daarnaast is het zaak te investeren in mensen en in hun talenten. We hebben slimme mensen in sterke steden nodig; talentontwikkeling, ondernemerschap en een goede aansluiting van onderwijs/scholing op de arbeidsmarkt zijn daarvoor cruciaal. Het gaat erom door te investeren in scholing het beste uit mensen te halen – ook van degenen die moeilijk schoolbaar of overigens kwetsbaar zijn. Een leven lang leren zou voor iedereen uitgangspunt moeten zijn. De stad staat bekend als economische motor en als roltrap van opwaartse sociale mobiliteit – maar deze roltrapfunctie fungeert niet altijd goed, waardoor laagopgeleiden buiten de boot dreigen te vallen. Daarom moet de kansengelijkheid worden versterkt.

Ondernemerschap is nodig voor innovatie en economische dynamiek. Het is belangrijk om in het onderwijs nadrukkelijk aandacht te geven aan ondernemerschap, ook in relatie tot maatschappelijke uitdagingen. Ondernemers kunnen floreren in een passend – grootstedelijk – ecosysteem waarvoor toonaangevende bedrijven, kennisinstellingen en overheden de basis leggen en waarin ook start ups tot bloei kunnen komen. Zo'n ecosysteem maakt het in combinatie met goede voorzieningen en een goed woonklimaat ook gemakkelijker om internationale kenniswerkers aan te trekken.

Veel andere werkers opereren op regionale arbeidsmarkten. In lijn met het SER-advies *Werkloosheid voorkomen, beperken en goed verzekeren* is het zaak de arbeidsmarktinfrastructuur en de regiefunctie op het regionale niveau te versterken. Daarbij is een goede samenwerking nodig met sociale partners die vooral actief zijn in de bewuste sectoren. Dat vraagt onder meer om een verknoping van regionaal beleid en sectorale activiteiten.

De nadruk op regionale arbeidsmarkten en de verknoping van regionaal en sectoraal niveau illustreren het belang van het optimaliseren van verbindingen, op alle mogelijke vlakken. Die verbindingen moeten uiteraard ook kunnen worden gelegd via de fysieke en de digitale infrastructuur. Steden worden geconfronteerd met de keerzijde van agglomeratievoordelen, in de vorm van congestie. Goed openbaar vervoer, het gebruik van de fiets en nieuwe logistieke concepten voor goederenvervoer kunnen hier verlichting brengen, in samenhang met een goede ruimtelijke ordening.

Verbindingen leggen en goed onderhouden is – ook in bestuurlijke zin – nodig om de policentrische structuur van ons land optimaal te benutten en om de ‘daily urban systems’ goed te laten functioneren. Daarvoor is effectieve regionale samenwerking nodig, binnen heldere nationale kaders.

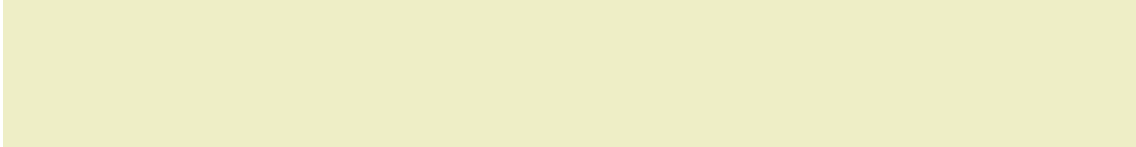
Den Haag, 28 augustus 2015

M.I. Hamer
voorzitter

V.C.M. Timmerhuis
algemeen secretaris



Bijlagen



Adviesaanvraag



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

=> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Sociaal-Economische Raad
Mevrouw Hamer
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

Datum 5 februari 2015
Betreft Adviesaanvraag Stad

**Directoraat-Generaal
Wonen en Bouwen**
Directie Kennis en
Verkenningen

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.facebook.com/minbzk
www.twitter.com/minbzk

Contactpersoon
drs. A.F. de Vries
T 06-29098087
aldert.vries@minbzk.nl

Kenmerk
2015-000077362
Uw kenmerk

Geachte mevrouw Hamer,

De stad is in toenemende mate de motor van de economie. Vanuit die constatering heeft het kabinet aangekondigd samen met steden en andere stakeholders in 2015 een Agenda Stad op te stellen om groei, leefbaarheid en innovatie in Nederlandse steden te versterken. Hiermee hoopt het kabinet ook opvolging te geven aan de constatering van de OESO dat de productiviteitsgroei in Nederlandse steden zou achterblijven ten opzichte van soortgelijke steden in andere OESO-landen. De Agenda Stad zal voor het zomerreces aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Het kabinet beoogt daarmee een rollende agenda te lanceren.

Minister Asscher heeft u op 9 oktober 2014 reeds de mogelijke adviesaanvragen van het kabinet aan de SER voor 2015 aangekondigd. Een advies over de rol van de stad is er daar één van. Ik hecht er zeer aan dat sociale partners sterk betrokken zijn bij het versterken van de stad als economische motor en het oplossen van arbeidsmarktproblemen in stedelijke regio's.

Ik wil u dan ook verzoeken een advies uit te brengen dat zo goed mogelijk aansluit bij de inzichten die momenteel in het kader van Agenda Stad worden ontwikkeld. CPB en PBL zullen binnenkort een analyse van de economische kracht van de stad presenteren. In deze analyse komt naar voren dat de stad cruciaal is als broedplaats voor innovatie en ondernemerschap, met name voor startups en bedrijven die zich in de voorhoede van technologische ontwikkeling bevinden. Tegelijkertijd concentreert zich in steden de vraag hoe de onderkant van de arbeidsmarkt al dan niet profiteert van deze ontwikkeling. Steden kennen daarin zeer uiteenlopende ontwikkelingspaden.

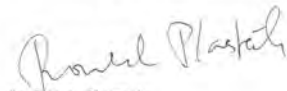
Voortbordurend op het advies van de planbureaus leg ik dan ook de volgende vraag voor aan de SER: "Welke mechanismen bepalen of een stad succesvol is in het bevorderen van innovatie, ondernemerschap en werkgelegenheid, en wat kunnen werkgevers, werknemers en andere partijen bijdragen om die mechanismen verder te versterken?"

Ik stel het op prijs als u voor 1 juni een voorlopig advies op hoofdlijnen kunt presenteren, mede op basis van een stakeholdersdialoog, zodat het kabinet hier uit kan putten voor de aangekondigde kamerbrief over Agenda Stad. Op basis van dit advies en de kamerbrief kan in het najaar bezien worden of, en zo ja, in welke vorm een meer toegespitst advies over Agenda Stad wenselijk is.

Datum
5 februari 2015
Kenmerk
2015-0000077362

Hoogachtend,

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



dr. R.H.A. Plasterk

Samenstelling Commissie Stad

Leden

Onafhankelijke leden

drs. M.I. (Mariëtte) Hamer (voorzitter)
 prof.dr. N. (Nicolette) van Gestel
 prof.dr. H.L.F. (Henri) de Groot
 prof.dr. C.M. (Mirjam) van Praag

Ondernemersleden

G. (Guusje) Dolsma (VNO NCW-MKB)
 drs. T.R.A. (Thomas) Grosfeld (VNO-NCW)
 drs. E.P.J. (Elies) Lemkes-Straver (LTO)

Werknemersleden

W. (Willem Jelle) Berg (CNV)
 G. (Gijs) van Dijk (FNV)
 mr. J. (Joost) Lubbers (VCP)
 K. (Katja) Ünlütürk (FNV)

Adviserende leden

drs. P. (Peter) Koppe (VNG)
 dr. O. (Otto) Raspe (PBL)
 dr. P. J. (Peter) Zwaneveld (CPB)

Ministeriële vertegenwoordigers

R.F.J. (Robin) Bode MSc (BZK)
 S. (Steven) Datema (OCW)
 drs. A. (Aldert) de Vries (BZK)
 mr. T. (Thierry) van Vugt MSc (EZ)

Secretariaat

drs. H.J.M. (Henriëtte) ten Berge
 drs. C.A. (Ton) van der Wijst

Plaatsvervangende leden

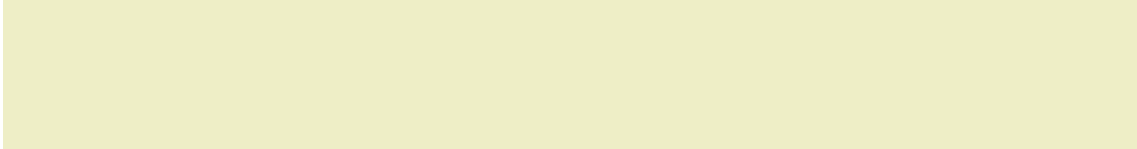
drs J.M. (Marnix) Koopmans

M. (Michel) Nijlant (CNV)
 A. (Arnoud) Hoogsteen (FNV)
 E.H.J. (Elwin) Wolters, MA (VCP)

drs. M (Maarten) Beks

S. (Sara) Delgado (MSc)

drs. F. (Ferdi) Licher



Publicatieoverzicht

Algemeen

Publicaties van de SER verschijnen digitaal. Alle publicaties zijn te downloaden op onze website. Sommige publicaties zijn in boekvorm te bestellen tegen vergoeding (€ 7,50). Kijk daarvoor onderaan de beginpagina van een publicatie.

Van de adviezen verschijnt eveneens een Engelstalige samenvatting. Deze is te vinden op de webpagina van het desbetreffende advies en de Engelstalige website van de SER.

Adviezen

De SER-agenda voor de Stad

2015, 124 pp., ISBN 978-94-6134-074-0, bestelnr: 15/05

Het Nederlandse stedenlandschap: impressies en achtergronden

Achtergronddocument bij het SER-advies Agenda Stad
2015, 84 pp., verkrijgbaar via www.ser.nl

Leren in het funderend onderwijs van de toekomst

2015, 28 pp., ISBN 978-94-6134-075-7, bestelnr: 15/04

Sociale ondernemingen: een verkennend advies

2015, 134 pp., ISBN 978-94-6134-073-3, bestelnr: 15/03

Werkloosheid voorkomen, bewerken en goed verzekeren

2015, 216 pp., ISBN 978-94-6134-070-2, bestelnr: 15/02

Toekomst Pensioenstelsel

2015, 178 pp., ISBN 978-94-6134-069-6, bestelnr: 15/01

Arbeidsmigratie

2014, 264 pp., ISBN 978-94-6134-068-9, bestelnr: 14/09

Grenswaarde voor 1,3-Butadieen

2014, 20 pp., ISBN 978-94-6134-066-5, bestelnr: 14/08

Betere zorg voor werkenden

2014, 90 pp., ISBN 978-94-6134-065-8, bestelnr: 14/07

Calamiteitenregeling WW

2014, 22 pp., ISBN 978-94-6134-064-1, bestelnr: 14/06

Instemmingsrecht OR over arbeidsvoorwaarde pensioenen

2014, 74 pp., ISBN 978-94-6134-063-4, bestelnr: 14/05

MVO-convenanten

2014, 68 pp., ISBN 978-94-6134-062-7, bestelnr: 14/04

Discriminatie werkt niet!

2014, 130 pp., ISBN 978-94-6134-061-0, bestelnr: 14/03

Grenswaarde voor arseen en anorganische arseenverbindingen

2014, 22 pp., ISBN 978-94-6134-060-3, bestelnr: 14/02

Benoemingsrecht voor de Sociaal-Economische Raad voor de zittingsperiode 1 april 2014 tot en met 31 maart 2016

2014, 16 pp., bestelnr: 14/01

Naar macrostabiele reële pensioenen

2013, 30 pp., ISBN 978-94-6134-059-7, bestelnr: 13/06

ILO-verdrag 170

2013, 76 pp., ISBN 978-94-6134-056-6, bestelnr: 13/05

Grenswaarden voor chroom VI-verbindingen

2013, 22 pp., ISBN 978-94-6134-055-9, bestelnr: 13/04

Verbreding draagvlak cao-afspraken

2013, 76 pp., ISBN 978-94-6134-054-2, bestelnr: 13/03

Handmade in Holland: Vakmanschap en ondernemerschap in de ambachtseconomie

2013, 96 pp., ISBN 978-94-6134-053-5, bestelnr: 13/02

Make it in the Netherlands! Advies over binding van buitenlandse studenten aan Nederland

2013, 58 pp., ISBN 978-94-6134-051-1, bestelnr: 13/01

Naar een Energieakkoord voor duurzame groei

2012, 32 pp., ISBN 978-94-6134-046-7, bestelnr: 12/07

Naar een kwalitatief goede, toegankelijke en betaalbare zorg: een tussentijds advies op hoofdlijnen

2012, 60 pp., ISBN 978-94-6134-045-0, bestelnr: 12/06

Reactie op (conceptnota van wijziging) wetsvoorstel versterking bestuur pensioenfondsen

2012, 19 pp., ISBN 978-94-6134-044-3, bestelnr: 12/05

Verschuivende economische machtsverhoudingen

2012, 228 pp., ISBN 978-94-6134-040-5, bestelnr: 12/04

Alternatieve geschilbeslechting in de EU

2012, 84 pp., ISBN 978-94-6134-043-6, bestelnr: 12/03

Werk maken van scholing, advies over postinitiële scholingsmarkt

2012, 144 pp., ISBN 978-94-6134-038-2, bestelnr: 12/02

Voorlopige nanoreferentiewaarden voor synthetische nanomaterialen

2012, 150 pp., ISBN 978-94-6134-035-1, bestelnr: 12/01

Medezeggenschap en (I)MVO

2011, 26 pp., ISBN 978-94-6134-033-7, bestelnr: 11/11

Ontwikkeling door duurzaam ondernemen

2011, 130 pp., ISBN 978-94-6134-032-0, bestelnr: 11/10

Grenswaarden voor asbest

2011, 22 pp., ISBN 978-94-6134-029-0, bestelnr: 11/09

Klachtenbehandeling aanstellingskeuringen

2011, 42 pp., ISBN 978-94-6134-027-6, bestelnr: 11/08

Rapporten

Nederlandse economie in stabiel vaarwater: een marco-economische verkenning
2013, 64 pp., ISBN 978-94-6134-052-8

Nieuwe EU-voorstellen Regulering en toezicht financiële sector
2010, 64 pp., ISBN 978-94-6134-006-1

CSED-rapport: Naar een integrale hervorming van de woningmarkt
2010, 124 pp., ISBN 978-94-6134-004-7

Engelstalige publicaties

The Dutch Work Councils Act
Information brochure, 2011, 38 pp., ISBN 978-94-6134-028-3

The power of consultation: The Dutch consultative economy explained
General brochure, 2010, 34 pp., ISBN 978-94-6134-011-5

Europe 2020: The New Lisbon Strategy
Abstract, 2009, 40 pp., ISBN 90-6587-991-9, ordeno. 2009/04E

Nanoparticles in the Workplace: Health and Safety Precautions
Translation with abridged appendices, 68 pp., ISBN 90-6587-987-0, ordeno. 2009/01E

Social and Economic Council's Statement on International Corporate Social Responsibility
Statement, 2008, 91 pp., ISBN 90-6587-983-8

On sustainable globalisation: A world to be won
Abridged version, 2008, 132 pp., ISBN 90-6587-979-X, ordeno. 2008/06E

CAP Reform and Public Services of Agriculture
Abridged version, 2008, 52 pp., ISBN 90-6587-973-0, ordeno. 2008/05E

Overige publicaties

Leidraad personeelsvertegenwoordiging – met toelichting en bijlagen
2010, 104 pp., ISBN 90-6587-998-6

Voorbeeldreglement Ondernemingsraden – met toelichting en bijlagen
2010, 264 pp., ISBN 90-6587-997-8

Alle uitgaven zijn te bestellen:

- telefonisch (070 3499 671);
- via de website (www.ser.nl);
- door overmaking van de vermelde prijs op banknummer NL17INGB0667 165908 ten name van de SER te Den Haag, onder vermelding van het bestelnummer en de titel.

Colofon

Uitgave

Sociaal-Economische Raad
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

T 070 3499 499

E communicatie@ser.nl

www.ser.nl

Tekst

Commissie Stad

Fotografie

Omslag: David Rozing/HH

Binnenwerk: infographics Sheila Kok (p. 18 en 27), Ries van Wendel de Joode/HH (p. 41), Gemeente Emmen (p. 47), Peter Hilz/HH (p. 55 en 78, Universiteit Wageningen (p. 67), David Rozing/HH (p. 71) en Ronald van den Heerik/HH (p. 93)

Vormgeving en druk

2D3D, Den Haag (basisontwerp); Huisdrukkerij SER

© 2015, Sociaal-Economische Raad

Alle rechten voorbehouden

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding.

ISBN 978-94-6134-074-0



SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD

Bezuidenhoutseweg 60

Postbus 90405

2509 LK Den Haag

T 070 3499 499

E communicatie@ser.nl

www.ser.nl

© 2015, Sociaal-Economische Raad

ISBN 978-94-6134-074-0