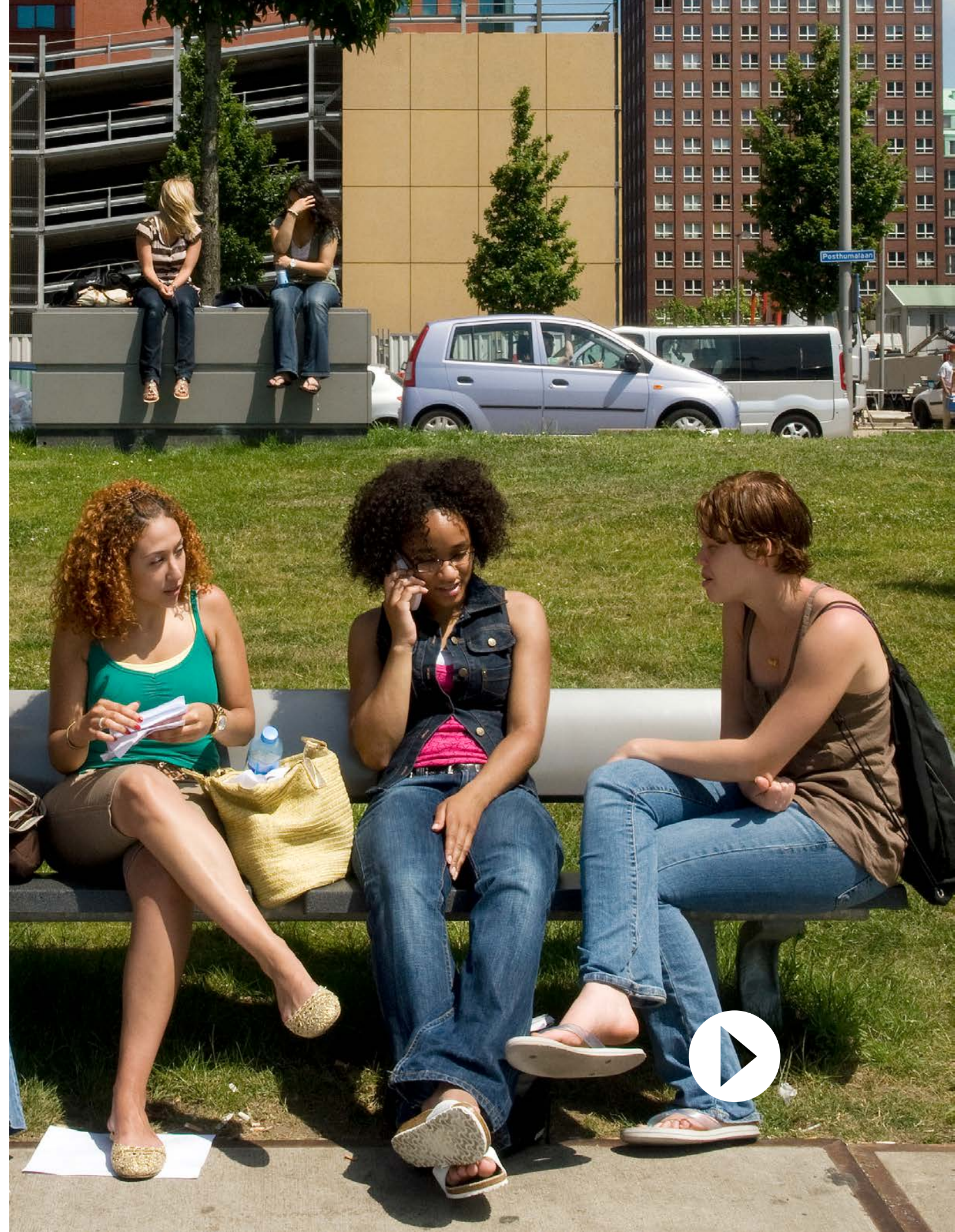


# TOEGANG TOT DE STAD

HOE PUBLIEKE VOORZIENINGEN,  
WONEN EN VERVOER DE SLEUTEL  
VOOR BURGERS VORMEN

SEPTEMBER 2020



### **Raad voor de leefomgeving en infrastructuur**

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) is het strategische adviescollege voor regering en parlement op het brede domein van duurzame ontwikkeling van de leefomgeving en infrastructuur. De raad is onafhankelijk en adviseert gevraagd en ongevraagd over langetermijnvraagstukken. Met een integrale benadering en advisering op strategisch niveau wil de raad bijdragen aan de verdieping en verbreding van het politiek en maatschappelijk debat en aan de kwaliteit van de besluitvorming.

### **Raad voor de leefomgeving en infrastructuur**

Bezuidenhoutseweg 30  
Postbus 20906  
2500 EX Den Haag  
info@rli.nl  
www.rli.nl

### **Samenstelling Rli\***

Ir. J.J. (Jan Jaap) de Graeff (voorzitter)  
Ir. M. (Marjolein) Demmers MBA  
Prof. dr. P. (Pieter) Hooimeijer  
Prof. mr. N.S.J. (Niels) Koeman  
Drs. J. (Jeroen) Kok  
Ir. A.G. (Annemieke) Nijhof MBA  
Drs. E. (Ellen) Peper  
Drs. K.J. (Krijn) Poppe  
Prof. dr. J.C. (Co) Verdaas  
Em. prof. dr. A.N. (André) van der Zande

### **Junior-raadsleden**

S.P. (Sybren) Bosch MSc  
M.W.B. (Mart) Lubben MSc  
I.Y.R. (Ingrid) Odegard MSc

\* Dit advies is door de raad vastgesteld vóór de wijziging in de raadssamenstelling op 1 augustus 2020.

### **Algemeen secretaris**

Dr. R. (Ron) Hillebrand



# INHOUD

## SAMENVATTING

---

6

## DEEL 1: ADVIES

10

### 1 INLEIDING

11

#### 1.1 Aanleiding en urgentie

11

#### 1.2 Centrale vraag in dit advies

13

#### 1.3 Relatie met eerdere Rli-publicaties

14

#### 1.4 Leeswijzer

14

---

### 2 ANALYSE VAN KNELPUNTEN ROND TOEGANG TOT DE STAD

15

#### 2.1 Sleutelfuncties van de stad

15

#### 2.2 Veranderingen in de toegankelijkheid van steden

16

##### 2.2.1 Knelpunten bij de toegang tot publieke voorzieningen

18

##### 2.2.2 Knelpunten bij de toegang tot wonen

20

##### 2.2.3 Knelpunten bij de toegang tot vervoer

22

##### 2.2.4 Oorzaken van de knelpunten

24

#### 2.3 Kijken vanuit individuele burgers

26

##### 2.3.1 Meer aandacht voor 'geleefde stad'

26

##### 2.3.2 Rol van persoonsgebonden factoren en de omgeving

28

#### 2.4 Conclusies

30

### 3 BETER STUREN OP TOEGANG TOT DE STAD

32

#### 3.1 Uitgangspunt

32

#### 3.2 Zes aanbevelingen

33

##### 3.2.1 Toets het beleid voor de leefomgeving op toegang tot de stedelijke samenleving

33

##### 3.2.2 Creëer ruimte voor initiatieven van burgers

34

##### 3.2.3 Maak investeringsstrategie voor toegang tot de publieke voorzieningen

35

##### 3.2.4 Benut de bestaande woningvoorraad beter

36

##### 3.2.5 Maak de vrije huursector stabiel door lange termijninvesteerders aan te trekken

37

##### 3.2.6 Maak 'toegang voor iedereen' grondslag van vervoersbeleid

38

#### 3.3 Tenslotte

39

---

## DEEL 2: ANALYSE

40

### 1 TOEGANG TOT DE STAD VANUIT PERSPECTIEF VAN INDIVIDUELE BURGERS

41

#### 1.1 Toegang tot de stad nader verkend

41

##### 1.1.1 Afbakening van de begrippen 'stad', 'toegang' en 'sleutelfuncties'

41

##### 1.1.2 Toegang voor wie?

42



1.1.3 Relatie met duurzame ontwikkelingsdoelen VN	42	2.2.3 Burgerinitiatieven vanuit buurt en wijk	61
1.1.4 Relatie met brede welvaart	43	2.3 Spanningen in het publieke domein	62
1.2 Belang van zicht op individuele mogelijkheden en belemmeringen	43	2.3.1 Ongeschreven codes die een ruimte toegankelijk maken (of juist niet)	62
1.2.1 Capabilities-benadering	44	2.3.2 Onveiligheid	63
1.2.2 Rol van persoonsgebonden factoren en condities in de omgeving bij toegang tot de stad	46	2.3.3 Weinig ruimte voor 'anders zijn'	63
1.3 Conclusies	50	2.3.4 Uitsortend karakter van populaire groepen	64
1.4 Benadering vanuit individuele burgers toegepast	51	2.4 Conclusies	65
Intermezzo 1: Ouderen	52		
Intermezzo 2: Dakloze jongeren	53		
<hr/>			
2 TOEGANG TOT PUBLIEKE VOORZIENINGEN	54	3 TOEGANG TOT WONEN	67
2.1 De waarde van publieke voorzieningen	55	3.1 Beschikbaarheid: krapte op de woningmarkt	68
2.1.1 Afbakening begrip 'publieke voorzieningen'	55	3.1.1 Haperende doorstroming, groeiende woonvraag in steden	68
2.1.2 Kloppend hart van lokale gemeenschappen	56	3.1.2 Sociale huursector verkleind	69
2.1.3 Thuisgevoel dankzij 'kleine ontmoetingen'	56	3.1.3 Wachttijden en woonruimteverdeelp Problemen	70
2.1.4 Toegang tot informatie, nieuwe inzichten en steun	57	3.1.4 Meer druk op woningvoorraad in andere huursegmenten	72
2.1.5 Nabijheid van publieke voorzieningen	57	3.1.5 Nauwelijks koopwoningen beschikbaar	73
2.1.6 Kracht van fijnmazigheid en verscheidenheid	58	3.2 Betaalbaarheid: stijgende prijzen in huur- en koopsector	74
2.2 Publieke voorzieningen onder druk	58	3.2.1 Gestaag stijgende huren in sociale sector	74
2.2.1 Toenemende invloed van commerciële belangen	59	3.2.2 Huurders 'gevangen' in vrije sector vanwege hoge huren	74
2.2.2 Bezuinigingen en schaalvergroting	60	3.2.3 Koopwoningen te duur voor starters en middeninkomens	76
		3.2.4 Nieuwe initiatieven voor betaalbaar wonen	77
		3.3 Geschiktheid: voor diverse groepen geen passende woonruimte	78
		3.3.1 Ouderen: tekort aan levensloopbestendige woningen	78



3.3.2 Middengroepen, starters en jonge huishoudens: dure huur	78
3.3.3 Gevarieerde groep spoedzoekers in de knel	79
3.4 Conclusies	80
<hr/>	
4 TOEGANG TOT VERVOER	82
4.1 Hoogwaardig en efficiënt vervoerssysteem	82
4.2 Maar: toegang tot vervoer niet vanzelfsprekend	83
4.3 Onderzoek naar vervoersrechtvaardigheid	84
4.3.1 Kritisch-wetenschappelijke bijdragen	84
4.3.2 Praktijkonderzoek	85
4.4 Aannames in vervoersbeleid die toegang bemoeilijken	86
4.4.1 'Maatschappelijke baten vervoerssysteem generiek te bepalen'	86
4.4.2 'Potentiële reiziger is digitaal vaardig'	86
4.4.3 'Reizigers hebben alternatieven om te sturen op kosten'	87
4.4.4 'Beprijzing ov per kilometer is eerlijk'	87
4.4.5 'Iedereen in Nederland kan fietsen'	87
4.5 Blinde vlekken en mechanismes in het vervoerssysteem	88
4.5.1 Blinde vlekken	88
4.5.2 Mechanismes	89
4.6 Oplossingsrichtingen	91
<hr/>	

<b>LITERATUUR</b>	93
<hr/>	

<b>BIJLAGEN</b>	101
-----------------	-----

TOTSTANDKOMING ADVIES	101
-----------------------	-----

OVERZICHT PUBLICATIES	103
<hr/>	





## SAMENVATTING

De mogelijkheden die burgers in Nederland hebben om deel te nemen aan de stedelijke samenleving nemen af doordat de toegang tot wonen, vervoer en publieke voorzieningen voor veel mensen is verminderd. Zo wordt wonen in de stad voor huurders alsnog duurder terwijl ook koopwoningen voor grote groepen mensen steeds moeilijker te betalen zijn. Tegelijkertijd zijn publieke voorzieningen in steden verschaald, waardoor sommige groepen slecht toegang hebben tot relevante voorzieningen als zorg, een bibliotheek, sport of een welzijnscentrum. Ook ondervinden steeds meer mensen problemen met de verplaatsingen die zij binnen steden moeten maken om bijvoorbeeld naar hun werk- of onderwijslocatie te komen; het openbaar vervoer (ov) is duur, veel verbindingen zijn verslechterd, lang niet iedereen kan zich een auto veroorloven en fietsen is niet altijd een optie. De wens van mensen om in steden te leven blijft groeien vanwege de concentratie van werk, onderwijs en zorg. Om de toegang tot de stad voor een ieder te waarborgen, is het nodig om steeds opnieuw na te gaan of er voldoende rekening wordt gehouden met de mogelijkheden en beperkingen van individuele burgers.

Een steeds grotere en diversere groep mensen komt hierdoor in de knel, zo constateert de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) in dit agenderende advies: niet alleen de traditioneel kwetsbaren (zoals mensen met een laag inkomen of een bijstandsuitkering, met een lichamelijke of geestelijke beperking, met beperkte digitale vaardigheden, met schulden en/of een klein sociaal netwerk), maar ook mensen met middeninkomens, flexwerkers en zzp'ers (zoals taxichauffeurs, zorgpersoneel en schoonmakers, maar ook journalisten, wetenschappelijk medewerkers, of accountmanagers).

### **Ongerechtvaardigde verschillen**

De verminderde toegang van steden leidt tot ongelijkheid tussen groepen burgers. Ongelijkheid is niet altijd te vermijden, maar deze ongelijkheid raakt aan de toegankelijkheid en betaalbaarheid van wonen, vervoer en publieke voorzieningen. Deze sleutelfuncties heeft iedereen nodig om deel te kunnen nemen aan de stedelijke samenleving. De Rli constateert dat de toenemende verschillen tussen burgers in de stad ongerechtvaardigd zijn en verder toenemen bij ongewijzigd beleid.

### **Oorzaken van verminderde toegang tot de stad**

De Rli schrijft de verminderde toegankelijkheid van steden toe aan verschillende oorzaken. Sommige oorzaken zijn het gevolg van bewust gemaakte keuzes door mensen en beleid; het vergt maatschappelijk debat of dergelijke keuzes nog passen in het huidige tijdsgewricht. Veel oorzaken zijn ook gelegen in de onbedoelde gevolgen van gemaakte keuzes. De raad noemt de volgende:

- het terugtreden van de overheid in combinatie met bezuinigingen waardoor een nadruk ontstaat op efficiency en het voorzieningenaanbod verschaalt;
- de sterke prijsstijgingen op de woningmarkt in zowel de huur- en koopsector, terwijl tegelijkertijd de inkomenszekerheid van veel huishoudens is afgenomen (als gevolg van de flexibilisering van de arbeidsmarkt);
- onvoldoende oog voor de gevolgen van beleidskeuzes op het ene beleidsterrein voor andere beleidsterreinen, waardoor mensen in de knel komen;
- de dominantie van 'oude waarden' in het beleid (efficiency, zoveel mogelijk resultaat voor zo min mogelijk geld), waardoor 'nieuwe waarden', zoals 'toegankelijkheid', traag tot uitdrukking komen in beleid en besluitvorming van de overheid; en
- overschatting van de zelfstandigheid en zelfredzaamheid van burgers, onderschatting van de complexiteit van beleid en blinde vlekken in de inzichten en de informatie op grond waarvan het beleid wordt gemaakt.

### **Mogelijkheden en beperkingen van individuele burgers**

Om de toegang tot de stad voor een ieder te waarborgen, is het nodig om na te gaan of er voldoende rekening wordt gehouden met de mogelijkheden en beperkingen van individuele burgers. Bestuurders, ambtenaren, ondernemers en andere organisaties die de stad mede vorm geven, zouden daar meer oog voor moeten hebben. De mogelijkheden en beperkingen van individuele burgers worden bepaald door hun persoonlijke omstandigheden en capaciteiten en door omgevingsfactoren: de *fysieke omgeving* (zoals de beschikbaarheid en betaalbaarheid van passende woonruimte, vervoer



en publieke voorzieningen), de *institutionele omgeving* (wetten, regels en organisaties waartoe burgers zich moeten houden) en de *sociaal-culturele omgeving* (informele codes die ervoor zorgen dat iemand een plek, woonomgeving of vervoersmodaliteit wel of niet tot 'zijn' domein rekent).

### **Aanbevelingen aan Rijk en gemeenten**

Meer oog hebben voor al dit soort factoren betekent concreet dat er aanpassingen in het beleid en de investeringen van de overheid noodzakelijk zijn. De Rli doet hiertoe enkele concrete aanbevelingen.

#### *1. Toets beleid voor de leefomgeving op toegang tot de stedelijke samenleving*

Bij beleidsmaatregelen die worden overwogen voor de leefomgeving zouden rijksoverheid en gemeenten moeten nagaan in hoeverre het beleid invloed heeft op het geld, de tijd en de moeite die het burgers kost om toegang te krijgen tot de stedelijke samenleving. Welke aannames worden gedaan en worden daarbij niet bepaalde groepen burgers over het hoofd gezien? Als de beleidskeuzes eenmaal zijn gemaakt is het van belang om periodiek te kijken naar de effecten: vallen er groepen buiten de boot? Zo zou bijvoorbeeld bij ruimtelijke visies en grote ruimtelijke plannen (in het kader van de Omgevingswet) vooraf moeten worden getoetst hoe maatregelen met impact op publieke voorzieningen, wonen, vervoer of een combinatie daarvan, uitpakken voor burgers. Zo'n 'toegankelijkheidstoets' zou in de Omgevingswet kunnen worden verankerd.

*2. Creëer ruimte voor initiatieven van burgers die de toegang verbeteren*  
Rijksoverheid en gemeenten zouden meer ruimte moeten bieden voor initiatieven van burgers die de toegang tot de stedelijke samenleving verbeteren. Dat kan door te experimenteren en regelruimte te bieden, waarbij rekening moet worden gehouden met verschillen in persoonlijke capaciteiten en omgevingsfactoren.

Bij bouwinitiatieven kan de overheid helpen door bijvoorbeeld een garantiefonds op te zetten, door woningcorporaties meer ruimte te geven om coöperatieve groepen financieel te ondersteunen en door grond beschikbaar te stellen tegen passende grondprijzen. De Rli adviseert gemeenten om een afwegingskader op te stellen met criteria en voorwaarden voor het ondersteunen van burgerinitiatieven.

#### *3. Verbeter toegang tot alle drie de sleutelfuncties*

Voor elk van de stedelijke sleutelfuncties is verbetering van de toegang nodig:

- **Publieke voorzieningen:** de Rli adviseert dat alle steden een 'investeringsstrategie voor publieke voorzieningen' opstellen, met aandacht voor de toegang van verschillende groepen burgers tot de stedelijke samenleving.
- **Wonen:** de Rli adviseert om de bestaande woningvoorraad beter te benutten (onder meer door de kostendelersnorm voor bijstandsuitkeringen aan te passen en door efficiënter ruimtegebruik in koop- en huurwoningen te faciliteren) en om de vrije huursector stabiel te maken (onder meer door te sturen op langdurige betrokkenheid van verhuurders en een gematigde huurprijsontwikkeling).





- Vervoer: de Rli adviseert om als uitgangspunt van het vervoersbeleid in Nederland te kiezen dat alle burgers tegen redelijke kosten (in termen van geld, tijd en moeite) de gewenste vervoersbewegingen kunnen maken. Dat vertaalt zich in de doelstelling dat voorzieningen binnen vijftien minuten te voet, met de fiets of met het ov bereikbaar moeten zijn. Dit betekent dat maatregelen nodig zijn die de nabijheid van voorzieningen en de fijnmazigheid van het mobiliteitsnetwerk verbeteren.



# DEEL 1 | ADVIES



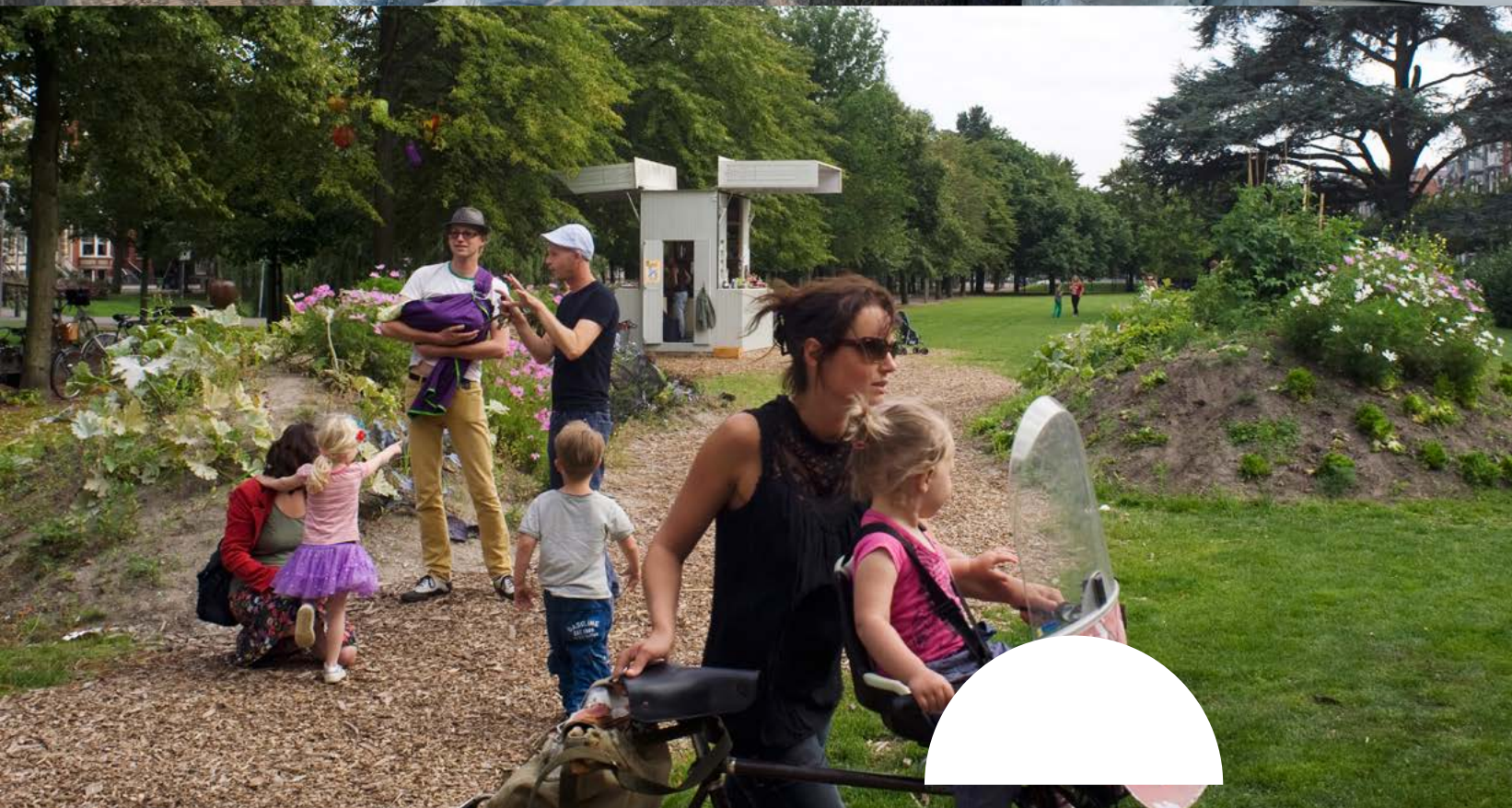


# 1 INLEIDING

**Dit advies gaat over de mogelijkheden die burgers in Nederland hebben om deel te nemen aan de stedelijke samenleving. Deze deelname staat onder druk: voor veel mensen is het moeilijk om een betaalbare woning te vinden en tal van voorzieningen zijn niet voor iedereen bereikbaar of beschikbaar. Mensen willen toegang tot de stad omdat zij er kunnen werken of onderwijs volgen, omdat ze er gelijkgestemden of juist anders denkenden kunnen tegenkomen, of omdat ze gebruik willen maken van het rijke voorzieningenaanbod. Om alle burgers te kunnen laten profiteren van onze steden, moet de toegang tot de stedelijke samenleving worden gewaarborgd.**

## 1.1 Aanleiding en urgentie

De meeste steden in ons land zijn de afgelopen jaren gegroeid, zowel in omvang als in belang. De sterke concentratie van banen en onderwijsinstellingen, voorzieningen als winkels, ziekenhuizen en bioscopen en de vele verschillende mensen die er wonen, zorgen al vele decennia voor een trek naar de stad (PBL/CBS, 2019). Er zijn echter de laatste jaren signalen dat het voor diverse groepen burgers niet meer vanzelfsprekend is om deel te kunnen nemen aan de stedelijke samenleving. De aantrekkelijkheid en populariteit van steden leidt tot prijsstijgingen in het vastgoed waardoor



het voor veel mensen steeds lastiger wordt om een woning te vinden. Dit geldt zeker voor mensen met lage en middeninkomens: leraren, loodgieters, verpleegkundigen, taxichauffeurs en politieagenten. Ook is het aantal dak- en thuislozen in Nederlandse steden de afgelopen tien jaar verdubbeld.

### Voor leraar en politieagent is meer dan 90% van koopwoningen onbetaalbaar

Het is voor brandweermannen, docenten, politieagenten en verpleegkundigen steeds lastiger om een woning te kopen. Op dit moment is slechts 8,5% van alle koopwoningen in Nederland te betalen voor een startende basisschoolleraar of een politieagent met een modaal inkomen. Drie jaar geleden was dat circa 15%.

Bron: Financieel Dagblad (28-11-2019)

Daarnaast hebben in alle steden bewoners te maken met een steeds verder verschromelend aanbod van maatschappelijke voorzieningen zoals bibliotheken en welzijnscentra. Verder blijkt dat maar liefst 20% van de bewoners van kwetsbare wijken essentiële bestemmingen zoals werk, school of huisarts moeilijk kan bereiken, bijvoorbeeld doordat deze verplaatst zijn naar stadsranden en bedrijventerreinen of omdat het openbaar vervoer (ov) te duur is. Tot slot voelen sommige groepen burgers zich niet welkom op straat in bepaalde delen van de stad en/of in bepaalde voorzieningen.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> In verschillende publicaties zijn de afgelopen jaren signalen van deze strekking afgegeven: Gemeente Den Haag (2019), Coumans et al. (2019), Huysmans (2017), Van der Bijl & Van der Steenhoven (2019), PBL (2014) en Milikowski (2018).

Iedere Nederlandse burger moet kunnen genieten van de economische, sociale en culturele rijkdom van de Nederlandse steden. Natuurlijk kan niet iedereen in het stadscentrum wonen. Maar als bepaalde sleutelfuncties van de stad voor een deel van de bevolking structureel niet of minder goed toegankelijk zijn, treft dat niet alleen die individuele burgers zelf, die daarmee eenzaam en inactief kunnen worden, maar ook de samenleving als geheel, die daarmee inboet aan kwaliteit en samenhang: het arbeidspotentieel, het onderwijsaanbod, de gezondheidszorg en de culturele voorzieningen worden dan niet optimaal benut (Idenburg & Weijnen, 2018).

De toegankelijkheid van steden maakt deel uit van de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen ('sustainable development goals') van de Verenigde Naties (VN), waaraan Nederland zich heeft verbonden. Volgens ontwikkelingsdoelstelling 11 moeten steden iedereen kansen bieden en toegang tot basisvoorzieningen zoals huisvesting, energie, transport en meer. De VN onderscheidt zeven subdoelstellingen, waarvan er voor dit advies vier relevant zijn: toegang tot huisvesting, toegang tot vervoerssystemen, inclusieve stadsontwikkeling en toegang tot openbare ruimtes (zie kader volgende pagina).<sup>2</sup>

De uitgangssituatie in Nederlandse steden is in internationaal opzicht goed: ze zijn relatief compact, groen, veilig en goed ontsloten. Maar de signalen dat de toegang van burgers tot bepaalde sleutelfuncties onder druk staat,

<sup>2</sup> De overige subdoelstellingen, die buiten het kader van dit advies vallen, zijn: doelstelling 11.4 (gericht op cultureel en natuurlijk erfgoed), doelstelling 11.5 (met name gericht op waterveiligheid) en doelstelling 11.6 (met name gericht op de (milieu)gezondheid van de stad, een onderwerp waarover de raad in 2018 nog adviseerde in 'De stad als gezonde habitat'). Zie verder [www.sdgnederland.nl](http://www.sdgnederland.nl).



baren de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (hierna: de raad) zorgen. De internationale verplichting die Nederland is aangegaan onderstreept de noodzaak om deze zorgen over de toegankelijkheid van steden in Nederland serieus te nemen.

**Duurzaam ontwikkelingsdoel 11: Maak steden inclusief, veilig, veerkrachtig en duurzaam**

11.1 Tegen 2030 voor iedereen toegang voorzien tot adequate, veilige en betaalbare huisvesting en basisdiensten, en sloppenwijken verbeteren.

11.2 Tegen 2030 toegang voorzien tot veilige, betaalbare, toegankelijke en duurzame vervoerssystemen voor iedereen, waarbij de verkeersveiligheid wordt verbeterd, met name door het openbaar vervoer uit te breiden, met aandacht voor de behoeften van mensen in kwetsbare situaties, vrouwen, kinderen, personen met een handicap en ouderen.

11.3 Tegen 2030 inclusieve en duurzame stadsontwikkeling en capaciteit opbouwen voor participatieve, geïntegreerde en duurzame planning en beheer van menselijke nederzettingen in alle landen.

11.7 Tegen 2030 universele toegang voorzien tot veilige, inclusieve en toegankelijke, groene en openbare ruimtes, in het bijzonder voor vrouwen en kinderen, ouderen en personen met een handicap.

Bron: Stichting SDG Nederland (2020)

## 1.2 Centrale vraag in dit advies

De raad kijkt in dit advies naar veranderingen in de toegankelijkheid van steden. Bij de toegankelijkheid van steden stelt de raad drie functies in de leefomgeving centraal: de publieke voorzieningen, het wonen en het vervoer. Deze functies vormen een randvoorwaarde voor werk, scholing, zorg en ontmoeting. Het gaat de raad om de mogelijkheden van burgers om deel te nemen aan de stedelijke samenleving. Wordt er voldoende rekening gehouden met de persoonlijke omstandigheden en capaciteiten van (groepen) mensen en de omgeving waarin zij leven? In het advies wordt de term 'stad' gebruikt, die ook de 'stedelijke regio' omvat.

De raad vindt dat elke individuele burger de mogelijkheid moet hebben om deel te nemen aan de stedelijke samenleving. De afgelopen vijftien jaar lieten de kredietcrisis en recent de coronacrisis zien dat sommige groepen in onze samenleving extra kwetsbaar zijn en het niet alle burgers lukt om deel te nemen aan de stedelijke samenleving. Bovendien kan in onze dynamische en complexe samenleving iedereen een 'pechvogel' worden als gevolg van een crisis of domme pech. De raad wil met dit advies het vraagstuk van de toegankelijkheid van steden agenderen en manieren schetsen waarop de overheid kan waarborgen dat steden toegankelijk zijn en blijven voor iedereen.



In het licht van het voorgaande staat de volgende vraag centraal in dit advies:

*In hoeverre doen zich verschillen tussen groepen burgers voor in de mate van toegang tot onze steden op het gebied van wonen, vervoer en publieke voorzieningen? In welke opzichten zijn deze verschillen problematisch en hoe kan hierop worden gestuurd?*

### 1.3 Relatie met eerdere Rli-publicaties

De Rli heeft in het verleden al vaker adviezen uitgebracht over de leefomgeving van steden en aspecten van de stedelijke samenleving, zoals wonen en vervoer. Recente publicaties die vermelding verdienen zijn Van B naar Anders (2018), De stad als gezonde habitat (2018), Dichterbij en sneller (2016), Wonen in verandering (2015) en De toekomst van de stad (2014). Ook het advies Stad en stijging (2006) van de VROM-raad (rechtsvoorganger van de Rli) is relevant in het licht van dit advies.

### 1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van dit advies analyseert de raad de veranderingen die zich hebben voltrokken in de toegankelijkheid van steden en de gevolgen die dit heeft gehad voor verschillende groepen burgers. Ook probeert de raad in dit hoofdstuk beter zicht te krijgen op de factoren die ertoe leiden dat het bepaalde groepen mensen maar beperkt lukt om deel te nemen aan de stedelijke samenleving. In hoofdstuk 3 gaat de raad in op de vraag hoe beter zou kunnen worden gestuurd op de toegankelijkheid van de stad.

Hiertoe formuleert de raad een zestal aanbevelingen. De bevindingen uit deel 1 worden in deel 2 verder onderbouwd.





## 2 ANALYSE VAN KNELPUNTEN ROND TOEGANG TOT DE STAD

Nederlandse steden hebben over het algemeen een aantrekkelijk aanbod van voorzieningen, parken en pleinen en een goede kwaliteit van woningen. Maar de beschikbare woonruimte in steden is de afgelopen jaren steeds schaarser en duurder geworden. Het aanbod van publieke voorzieningen is verschaald en de mogelijkheden om ze te bereiken zijn verminderd. Voor verschillende groepen inwoners is de stad hierdoor minder toegankelijk geworden. De ontstane situatie hangt samen met economische en maatschappelijke ontwikkelingen en met beleidskeuzes van de overheid, zo zet de raad in paragraaf 2.2 uiteen. Met een beter zicht op de factoren die de mogelijkheden van individuele burgers beïnvloeden, kunnen de aannames en blinde vlekken in het overheidsbeleid worden opgespoord, zo laat paragraaf 2.3 zien.

### 2.1 Sleutelfuncties van de stad

Deelnemen aan de stedelijke samenleving betekent voor mensen dat zij in of nabij de stad wonen, werken, onderwijs volgen, sporten, naar de huisarts of het ziekenhuis gaan, boodschappen doen en bijvoorbeeld een bioscoop, theater of café bezoeken. De stedelijke samenleving staat daarnaast voor

geplande en ongeplande ontmoetingen en activiteiten en voor uitwisseling van creativiteit en innovatie. Ook wie niet in de stad zelf maar in de stedelijke regio woont, maakt in het dagelijks leven gebruik van de diverse functies van de stad.

Er zijn drie voorwaarden in de leefomgeving die vervuld moeten zijn om volwaardig deel te kunnen nemen aan de stedelijke samenleving en toegang te hebben tot activiteiten als werk, onderwijs, zorg en sociale contacten. De raad noemt deze voorwaarden *sleutelfuncties* van een stad.<sup>3</sup>

De drie sleutelfuncties zijn:

1. *Publieke voorzieningen*: je moet gebruik kunnen maken van (openbare) buitenruimtes zoals straten, parken en pleinen en de binnenruimtes die een veelheid aan voorzieningen kunnen herbergen zoals bibliotheken, supermarkten, restaurants, winkels, huisartspraktijken, buurtcentra, sportscholen enzovoort.
2. *Wonen*: je hebt woonruimte nodig (al dan niet gedeeld met gezinsleden), als thuis- en uitvalsbasis.
3. *Vervoer*: je moet je kunnen verplaatsen in de stad om relevante bestemmingen te kunnen bereiken waaronder bijvoorbeeld, werk, zorg, onderwijs, boodschappen, sociale afspraken of anderszins. Als die bestemmingen niet te voet zijn te bereiken, heb je vervoermiddelen nodig.

<sup>3</sup> In deel 2 wordt in de hoofdstukken 2, 3 en 4 op elk van de sleutelfuncties dieper ingegaan.

## 2.2 Veranderingen in de toegankelijkheid van steden

De samenleving verandert voortdurend en dit heeft gevolgen voor de toegankelijkheid van steden. Soms wordt de toegankelijkheid van steden groter, bijvoorbeeld als er woningen worden bijgebouwd, als onveilige plekken beter worden ingericht of vervoermogelijkheden uitgebreid worden met bijvoorbeeld deelfietsen en -scooters. In andere gevallen wordt de toegankelijkheid van steden juist kleiner, bijvoorbeeld als fusies van scholen en ziekenhuizen leiden tot minder school- en ziekenhuislocaties in de stad, als de verkoop van sociale huurwoningen leidt tot een kleiner aanbod, als door prijsstijgingen de koopwoningen steeds duurder worden of als bussen minder vaak rijden of minder haltes aandoen. De veranderingen pakken voor groepen burgers vaak verschillend uit. Deze paragraaf geeft een globale schets van de belangrijkste veranderingen die de afgelopen tien tot vijftien jaar hebben geleid tot een verminderde toegankelijkheid van de stad. Per sleutelfunctie schetst de raad de knelpunten die zijn ontstaan en de groepen die daarvan de dupe zijn.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Het spreken over groepen is nodig om zicht te krijgen op de concrete betekenis die knelpunten hebben in het leven van burgers. De raad realiseert zich evenwel dat het aanduiden van groepen niet zonder problemen is. Vaak is de afbakening van groepen weinig precies en zijn de mensen die onder de groep vallen ook weer divers en verschillend. Bovendien is de samenstelling van groepen niet constant; met het verstrijken van de tijd behoren er (deels) andere mensen toe, bijvoorbeeld omdat de omstandigheden veranderen als ze gaan samenwonen, kinderen krijgen, gaan scheiden, (ander) werk krijgen enzovoort.





## Figuur 1: De drie sleutelfuncties van de stad

Deelnemen aan de stedelijke samenleving betekent voor mensen dat zij in of nabij de stad wonen, werken, onderwijs volgen, naar het ziekenhuis gaan en bijvoorbeeld een bioscoop of café bezoeken. De stedelijke samenleving staat voor geplande en ongeplande ontmoetingen en activiteiten en voor uitwisseling van creativiteit en innovatie. Er zijn drie sleutelfuncties in de leefomgeving die je nodig hebt om als burger volwaardig deel te kunnen nemen aan de stedelijke samenleving.



### Publieke voorzieningen

Je moet gebruik kunnen maken van (openbare) buitenruimtes zoals parken, pleinen, straten en de binnenruimtes die een veelheid aan voorzieningen kunnen herbergen zoals bibliotheken, huisartsenpraktijken, buurtcentra, supermarkten, cafés, enzovoorts.



### Wonen

Je hebt woonruimte nodig, als thuis en uitvalsbasis voor activiteiten. De toegang is afhankelijk van de beschikbaarheid, betaalbaarheid en geschiktheid van woningen.



### Vervoer

Je moet je kunnen verplaatsen in de stad om relevante bestemmingen te kunnen bereiken waaronder werk, zorg, onderwijs, sociale afspraken of anderszins.

## 2.2.1 Knelpunten bij de toegang tot publieke voorzieningen

### Ontwikkelingen

Publieke voorzieningen<sup>5</sup> omvatten zowel de (openbare) buitenruimtes, zoals straten, pleinen en parken, als binnenruimtes waar mensen elkaar tegenkomen, zoals winkels, cafés, bibliotheken, kantoren en scholen. De publieke voorzieningen in steden staan de afgelopen jaren onder druk. Tal van plekken zijn niet meer ‘zomaar’ toegankelijk voor iedereen, bijvoorbeeld omdat een consumptie er verplicht is. Daar komt bij dat het totale aanbod van publieke voorzieningen in steden is afgenomen en verschaald. Zo hebben veel wijkbibliotheken hun deuren gesloten, zijn veel pleinen eenzijdiger ingericht, zijn voorzieningen als scholen en sportvelden naar de randen van de stad verplaatst en is het aantal ziekenhuislocaties afgenomen. Ook stijgen de prijzen van het maatschappelijk vastgoed. Terwijl de vraag naar bijvoorbeeld huisartszorg toeneemt, kunnen in delen van de steden de huisartsen de huurprijzen van een praktijkruimte nauwelijks nog betalen.

#### De stad modelleert zich steeds meer naar de behoeften van een specifieke groep

“De stad modelleert zich steeds meer naar de behoeften van een specifieke groep: er worden scenes, sferen en subculturen gemaakt [...]. Maar naarmate de ruimte voor deze nieuwe heersende rijkere klasse groter

wordt, neemt de ruimte voor andere groepen af. [...] Voor wie geen vier euro voor een cappuccino kan of wil betalen is steeds minder plek.”

Bron: Rath, in: Milikowski (2018)

Hoe komt dit? Het beleid voor publieke voorzieningen in steden wordt hoofdzakelijk door gemeenten bepaald. Veel gemeenten hebben de laatste jaren bezuinigd op welzijnswerk, wijkcentra en buurtbibliotheken. De overheveling van taken van de rijksoverheid naar gemeenten in 2015 heeft hieraan bijgedragen, omdat deze samenging met kortingen op de budgetten.<sup>6</sup> Het gevolg is dat de publieke voorzieningen flink zijn ingekrompen (Reijndorp, 2020). Het vrijkomende maatschappelijk vastgoed wordt door gemeenten veelal verkocht aan de hoogste bidder (Franke en Veldhuis, 2018).

Gemeenten hebben zich, constateert de raad, de laatste tien jaar in hun beleid bovendien veelal laten leiden door de wens om zoveel mogelijk financieel rendement uit publieke voorzieningen te halen. Daarbij heeft in veel gevallen de maatschappelijke waarde onvoldoende gewicht gekregen. Tal van buurthuizen, burgerinitiatieven, sportruimten of ontmoetingsplekken worden door gemeenten en woningcorporaties geconfronteerd met jaarlijkse huurverhogingen of exploitatiedoelstellingen, om de panden beter te laten renderen. Ook in de publieke buitenruimtes neemt de vercommercialisering toe. Zo zijn plekken waar burgers voorheen kosteloos konden

<sup>5</sup> In wetenschappelijke publicaties spreekt men ook wel van ‘publieke ruimte’, ‘publiek domein’ of ‘sociaal-fysieke infrastructuur.’ Zie voor meer informatie hierover deel 2, hoofdstuk 2.

<sup>6</sup> De gedachte hierachter was dat de decentralisaties van taken tot meer efficiëntie zou leiden en daarmee tot kostenbesparingen.

picknicken veranderd in terrassen en strandpaviljoens waar je alleen mag verblijven als je iets consumeert. In de afwegingen over stedelijke transformaties lijken publieke voorzieningen (zowel het maatschappelijk vastgoed als de openbare ruimte) steeds vaker aan het kortste eind te trekken.

Ook de aard van de publieke voorzieningen (binnen en buiten) verandert. Zo zijn plekken waar de welvarende burger zich thuis voelt, steeds dominantier geworden. Dit gaat ten koste van de leefwerelden van andere groepen: hun ruimte krimpt om plaats te maken voor andere, vaak hippere, plekken. Hierdoor verandert wat er wel en wat er niet meer wordt getolereerd en wie zich wel of niet op zijn gemak voelt in publieke voorzieningen. Deze sociale en culturele veranderingen leiden voor verschillende groepen tot marginalisatie, uitsluiting en vermijding, oftewel: tot een verminderde toegankelijkheid van de publieke voorzieningen in de steden.

### “Mag ik je legitimatie zien?”

De invoering van het verplicht legitimeren en het preventief fouilleren heeft grote impact op bepaalde groepen jongeren, waar deze maatregelen (impliciet) op zijn gericht. Jongeren uit de Haagse Schilderswijk bijvoorbeeld, gaan wel naar het stadscentrum, maar blijven daar niet hangen. Er is geen aansluiting met hun leefwereld. Agenten vragen soms: ‘Wat doe je hier? Mag ik je legitimatie zien?’. De jongeren voelen zich niet thuis in het centrum en gaan er alleen heen voor een gerichte boodschap.

Bron: Abarkane, persoonlijke mededeling (maart 2020)

### Voorbeelden van groepen in de knel

In toegankelijke, goed functionerende publieke voorzieningen zijn tal van mogelijkheden voor uitwisseling van kennis en informatie die burgers bijvoorbeeld kunnen helpen bij het vinden van werk, om iets te leren, iets te ondernemen en het slaan van bruggen tussen ‘sterkere’ en ‘zwakkere’ bewoners in allerlei informele netwerken (Engbersen, 2016; Klinenberg 2019). Mensen vinden er onderling steun.

Omgekeerd geldt: in buurten waar de publieke voorzieningen zijn verschaald, zijn er minder mogelijkheden voor bewoners om anderen te ontmoeten, (informele) ondersteuning te ontvangen of zich in te zetten voor de buurt en medebuurtbewoners. Verschraving betekent in de praktijk soms dat bepaalde voorzieningen er nog wel zijn, maar van mindere kwaliteit of niet meer in de buurt. Juist de nabijheid van publieke voorzieningen (binnen en buiten) is echter cruciaal, zeker voor mensen met een beperkte actieradius, zoals jonge gezinnen, kinderen en ouderen (Klinenberg, 2019). Ook voor mensen met een zwakke gezondheid en voor mensen met weinig geld is nabijheid van voorzieningen essentieel; het ov is duur in de Nederlandse steden en het bezit van een goed werkende fiets is niet voor iedereen vanzelfsprekend. Voor deze specifieke groepen is het van belang dat er allerlei voorzieningen op loop- en rollatorafstand goed te bereiken zijn (Engbersen, 2016).



Zonder volledig te willen zijn constateert de raad dat een verschraling van publieke voorzieningen problematisch kan zijn voor een veelheid aan mensen, waaronder:

- Kinderen en hun ouders die door de sluiting van de buurtbibliotheek minder toegang hebben tot boeken en informatie.
- Jongeren die graag samenkomen en iets willen doen en bij gebrek aan onderdak zijn aangewezen op een park, een plein of een winkelcentrum.
- Vrouwen, ouderen of kinderen die zich 's avonds op straat of in een park niet veilig voelen.
- Mensen die minder zelfredzaam zijn en voor wie voorzieningen zoals een bibliotheek of een buurthuis mogelijkheden bieden voor hulp en ondersteuning op allerlei vlak.
- Sociale ondernemers en groepen burgers (zoals coöperaties en collectieven) die een initiatief willen ontplooiën en die geen toegang (meer) kunnen krijgen tot maatschappelijk vastgoed.

In de paragrafen 2.2.4 en 2.3 wordt ingegaan op de factoren die verklaren waarom zulke uiteenlopende groepen burgers in de knel komen.

## 2.2.2 Knelpunten bij de toegang tot wonen

### *Ontwikkelingen*

Het aantal huishoudens dat in de stad wil wonen, groeit al lange tijd. Deze groei voltrekt zich in een tempo dat hoger ligt dan de woningbouwproductie

kan bijhouden. Bovendien komen er zowel in de huur- als de koopsector maar weinig woningen vrij.<sup>7</sup>

Wie een woning heeft is namelijk niet snel geneigd om te gaan verhuizen. De woningmarkt is dusdanig krap, dat een verandering vaak geen verbetering betekent. De nieuwe huur- of koopprijs ligt verhoudingsgewijs vaak een stuk hoger of de kwaliteit is minder, bijvoorbeeld omdat de woning kleiner is, of op een minder goede locatie ligt. Door deze ontwikkelingen neemt de schaarste toe en stijgen de huur- en koopprijzen op de woningmarkt sneller dan de inkomens van de meeste mensen. Dit heeft grote gevolgen voor de betaalbaarheid, beschikbaarheid en geschiktheid van het woningaanbod in de steden.

### *Wat is de achterliggende verklaring voor deze ontwikkelingen?*

De sociale huursector is de laatste jaren door allerlei maatregelen van de overheid en woningcorporaties kleiner geworden. De cijfers laten zien dat het aantal sociale huurwoningen dat wordt aangeboden, bij lange na niet genoeg is voor het aantal huishoudens dat zo'n woning zoekt. De wachttijden lopen steeds verder op. Bovendien zijn de huurprijzen van sociale huurwoningen door de jaren heen gestaag verhoogd, wat met name nadelig uitpakt voor mensen die niet of nauwelijks recht op huurtoeslag hebben. Verder zijn de inkomensnormen voor sociale huurwoningen

<sup>7</sup> De woningmarkt is onder te verdelen in de sociale huursector (huurwoningen met een huurprijs tot € 737,14), de vrije huursector (huurwoningen met een huurprijs vanaf € 737,14) en de koopsector (koopwoningen). Voor elke sector gelden andere regels.



aangescherpt, waardoor de sociale huursector steeds meer het domein is geworden voor uitsluitend de laagste inkomensgroepen.

Mensen die net iets meer verdienen, zijn steeds meer aangewezen op het huren van een woning in de vrije huursector. Daar worden als gevolg van de schaarste steeds hogere huurprijzen gevraagd.<sup>8</sup> Een uitweg naar de koopsector is er voor veel mensen niet, want ook daar zijn de prijzen tegenwoordig torenhoog en is er sprake van krapte in het aanbod. Bovendien ondervinden huishoudens die een woning willen kopen concurrentie van particuliere verhuurders die hun bezit willen uitbreiden – wrang genoeg met de bedoeling om het te verhuren aan de groep potentiële kopers die door hun toedoen achter het net vist.<sup>9</sup> Ook hebben steeds meer mensen een flexibel arbeidscontract en zijn regels voor de hypotheekrenteaftrek en het afsluiten van een hypotheek aangescherpt; het zijn allemaal factoren die de toegang tot de koopwoningmarkt mede beperken.

Kortom, de toegang tot het wonen in de stad voor mensen die nog geen woning hebben, met spoed een woning zoeken of om andere redenen moeten bewegen op de stedelijke woningmarkt, heeft een hoge prijs: er moet veel geld worden neergeteld en daarvoor krijgt men vaak maar weinig

<sup>8</sup> Hoewel de verhoging van de huren bij zittende huurders enigszins aan banden is gelegd, mogen verhuurders bij nieuwe verhuringen zelf de prijs bepalen en dat gaat in de steden veelal gepaard met (zeer) sterke stijgingen. Zie bijvoorbeeld Blijie et al. (2019), die in opdracht van het ministerie van BZK een gemiddelde stijging van € 105 per maand bij bewonerswisseling rapporteren. Bij 20% van alle bewonerswisselingen stijgt de huur met meer dan 20%, dan gaat het om huurprijzen van gemiddeld € 415-670 per maand.

<sup>9</sup> De krachten achter dit mechanisme van kopen om te verhuren, buy-to-let, worden in hoofdstuk 3 van deel 2 verder toegelicht.

ruimte – ofwel omdat de woning klein is, ofwel omdat de woning moet worden gedeeld met anderen. Gezinsvorming wordt door jonge mensen mede om die reden uitgesteld. Door de hoge huurprijzen kunnen veel huishoudens bovendien niet sparen, waardoor de koopwoningmarkt ook op langere termijn ontoegankelijk voor hen blijft. Huishoudens die vanwege hun inkomen recht hebben op een sociale huurwoning hebben een ander probleem: zij moeten jarenlang wachten en die wachttijden lopen zeker voor mensen die geen urgentieverklaring hebben, alsmaar verder op.

De raad constateert dat steeds meer mensen in de stad niet dan wel slechts met moeite een tijdelijk, duur of eigenlijk ongeschikt dak boven het hoofd vinden. De allerkwetsbaarsten onder hen worden dakloos. Tegelijkertijd signaleert de raad dat ook huishoudens die op tal van terreinen (werk, opleiding, gezondheid, vervoersmogelijkheden en sociale netwerken) geen problemen ervaren, bij het vinden van geschikte woonruimte in de verdrinking raken.<sup>10</sup>

#### *Voorbeelden van groepen in de knel*

Zonder volledig te willen zijn constateert de raad dat een veelheid aan mensen in de knel is gekomen bij het vinden van geschikte woonruimte in de stad. Dat zijn in ieder geval:

- Mensen met een modaal inkomen (een zeer brede groep, waaronder agenten, vrachtwagenchauffeurs, verpleegkundigen, ZZP'ers, accountmanagers, wetenschappers en ambtenaren) die geen koopwoning willen

<sup>10</sup> Niet alleen de Rli neemt de in deze paragraaf geschetste ontwikkelingen waar. Tal van rapporten en onderzoeken wijzen keer op keer op de problemen en dragen veel verschillende oplossingen aan.



of kunnen kopen, maar vanwege hun inkomen ook niet terecht kunnen in de sociale huursector. Op de vrije huurmarkt hebben zij te maken met hoge inkomenseisen, sterke prijsstijgingen en tijdelijke huurcontracten.

- Jongeren die op zoek zijn naar hun eerste zelfstandige huurwoning.
- Koopstarters die op zoek zijn naar een eerste zelfstandige woning maar deze – als ze er al een vinden – niet kunnen betalen. Sommige jonge huishoudens lukt het wel om toegang tot de koopwoningmarkt te krijgen dankzij financiële ondersteuning van hun ouders, maar wie geen vermogende ouders heeft staat daardoor nóg verder op achterstand.
- Economische daklozen, die geen psychische problemen of verslaving hebben maar noodgedwongen op straat leven omdat zij geen huurwoning kunnen vinden.
- Mensen die uit een tijdelijke instelling naar een reguliere woning zouden willen doorstromen, maar geen geschikt aanbod vinden. Dit is een zeer gevarieerde groep, bijvoorbeeld jongeren in een jeugdzorghuis, (ex-) psychiatrische patiënten, vrouwen met kinderen in blijf-van-mijn-lijfhuizen, statushouders en daklozen die tijdelijk opgevangen worden.
- Arbeidsmigranten en een gevarieerde groep van spoedzoekers, die het vaak moeilijk lukt om, zelfs al is het maar tijdelijk, een woning te vinden. In sommige gevallen krijgen zij met excessen te maken: zij worden met veel mensen in een kleine ruimte gehuisvest voor relatief veel geld en zij moeten, als het werk ophoudt, ook de woning verlaten.

In de paragrafen 2.2.4 en 2.3 wordt ingegaan op de factoren die verklaren waarom zulke uiteenlopende groepen burgers in de knel komen.

### 2.2.3 Knelpunten bij de toegang tot vervoer

#### *Ontwikkelingen*

Het kunnen bereiken van relevante bestemmingen is een belangrijke voorwaarde om deel te kunnen nemen aan de stedelijke samenleving. Het vervoerssysteem en de beschikbare vervoermiddelen lijken in Nederlandse steden op het eerste gezicht van hoog niveau. De stedelijke infrastructuur is ingericht op het zo efficiënt mogelijk verplaatsen van grote groepen mensen. Toch toont onderzoek aan dat sommige groepen in de steden bestemmingen als werk, onderwijs of zorg moeilijk kunnen bereiken. Ook blijkt de toegang tot vervoer onevenredig te zijn verdeeld. Vooral mensen die in een relatief ongunstige sociaal-economische positie verkeren hebben in mindere mate toegang tot vervoermiddelen waarmee zij naar de voor hen relevante bestemmingen kunnen gaan, zoals een werklocatie in de tuinbouw of een industriegebied buiten de stad, of een ziekenhuislocatie aan de stadsrand.

Het overheidsbeleid van de afgelopen vijftien jaar speelt een rol in dit probleem. In de planning van het ov is veelal uitgegaan van 'dikke' lijnen tussen A en B: verbindingen met duidelijke knooppunten, waarop veel mensen worden vervoerd. Een nadeel van deze benadering is dat het mensen relatief veel tijd, geld en moeite kost om bestemmingen te bereiken die een eind van deze knooppunten vandaan liggen. Ook de kosten (tijd, geld en moeite) om kris-kras-bewegingen door de stad te maken (bijvoorbeeld om wonen, werk, onderwijs of zorg te combineren) zijn onevenredig hoog. Juist op de 'dunnere' ov-lijnen die naar zulke bestemmingen leiden



en kris-krasbewegingen mogelijk maken, is de afgelopen jaren bezuinigd. Daar komt bij dat de prijzen van het ov in Nederland inmiddels tot de hoogste van Europa behoren.

De problemen met toegang tot vervoer zijn niet goed zichtbaar in het gangbare onderzoek naar vervoer. Toch zijn er steeds meer aanwijzingen dat een kleine groep, buiten het zicht van beleidsmakers, dagelijks worstelt met de vraag hoe zij zich moeten zien te verplaatsen.

**De Noord-Zuidlijn zit vol, maar voor inwoners van Amsterdam-Noord is het ov verslechterd**

De Noord-Zuidlijn in Amsterdam heeft geleid tot een groot aantal extra reizigers. Paradoxaal genoeg geeft tegelijkertijd 38% van de mensen in Amsterdam-Noord aan dat de kwaliteit van het ov voor hen is verslechterd. De verklaring hiervoor is dat er is bezuinigd op andere ov-verbindingen dan de Noord-Zuidlijn.

Bron: Puylaert (2019)

Bij het plannen van woningbouw, scholen, ziekenhuizen, sportfaciliteiten of andere voorzieningen wordt er vaak impliciet van uitgegaan dat de werknemers en de gebruikers van deze voorzieningen 'er wel komen', bijvoorbeeld met de auto. Voor veel mensen is de auto echter niet beschikbaar als alternatief voor het ov, omdat zij zich geen auto kunnen veroorloven of omdat ze geen rijbewijs hebben. Ook is voor lang niet iedereen de fiets een geschikt

alternatief. Zo zitten er verschillende blinde vlekken in het vervoersbeleid van de overheid.<sup>11</sup>

*Voorbeelden van groepen in de knel*

Het huidige vervoersbeleid van de overheid is nadelig voor verschillende groepen mensen. Het gaat om mensen die minder mogelijkheden hebben dan anderen om zich in de stad te verplaatsen. Voorbeelden van groepen die in de knel zitten, zijn:

- Mensen met een laag inkomen en werklozen die zich geen auto kunnen veroorloven.
- Mensen die (om welke reden dan ook) niet kunnen fietsen.
- Mensen zonder auto (en met een laag inkomen) die zijn aangewezen op (flex)werk in de periferie van de stad (kassen, (lucht)havens, industriegebieden enzovoort).
- Zorgbehoevenden en mensen met lichamelijke beperkingen voor wie de noodzakelijke zorgvoorzieningen steeds vaker op slechts enkele plaatsen in de stad zijn geconcentreerd.
- Jongeren en jongvolwassenen die lastig vanaf hun woonplek scholen, andere voorzieningen en (bij)banen kunnen bereiken.

In de paragrafen 2.2.4 en 2.3 wordt ingegaan op de factoren die verklaren waarom zulke uiteenlopende groepen burgers in de knel komen.

<sup>11</sup> In hoofdstuk 4 van deel 2 gaat de raad dieper in op onderzoek naar de toegang tot vervoer en blinde vlekken in het vervoersbeleid.



## 2.2.4 Oorzaken van de knelpunten

De voorafgaande paragrafen maken duidelijk dat pakweg de laatste vijftien jaar de mogelijkheden om deel te nemen aan de stedelijke samenleving voor verschillende groepen burgers is verminderd. Doordat één of meer sleutelfuncties van de stad voor deze groepen niet beschikbaar of niet betaalbaar zijn dan wel niet goed op hen zijn afgestemd, zijn zij in de knel gekomen. Sommige oorzaken zijn het gevolg van bewust gemaakte keuzes door mensen en beleid; het vergt maatschappelijk debat of dergelijke keuzes nog passen in het huidige tijdsgewricht. Veel oorzaken zijn ook gelegen in de onbedoelde gevolgen van gemaakte keuzes. De raad licht een vijftal hoofdoorzaken eruit:

### 1. *Teruggetreden overheid: meer efficiency, minder voorzieningen*

De raad signaleert om te beginnen een duidelijk verband met de teruggetreden overheid. De verzorgingsstaat heeft sinds begin jaren negentig plaatsgemaakt voor liberalisering, marktwerking en het afstoten van taken. Het overheidsbeleid was de afgelopen decennia, ook in de grote steden, gericht op het vergroten van de efficiëntie. De decentralisatie van bevoegdheden in combinatie met bezuinigingen hebben de problemen voor bepaalde groepen burgers verergerd. Daar waar de overheid bleef sturen werden regels en randvoorwaarden specifiek en strenger, bijvoorbeeld bij de toewijzing van sociale huurwoningen en de huurtoeslag of bij de toegang tot voorzieningen voor daklozen.

### 2. *Wonen in koop- én huursector alsmaar duurder*

Een andere oorzaak van de gesignaleerde knelpunten zijn de problemen op de stedelijke woningmarkt. De hoeveelheid sociale huurwoningen is gekrompen en de prijzen van zowel huur- als koopwoningen zijn sterk gestegen, mede als gevolg van (internationale) kapitaalstromen. Tegelijkertijd is de inkomenszekerheid van veel mensen afgenomen als gevolg van de flexibilisering van de arbeidsmarkt. De betaalbaarheid van woningen is tegenwoordig voor verschillende groepen burgers een fors probleem. Grote delen van de stedelijke woningmarkt zijn voor hen ontoegankelijk geworden.

### 3. *Onvoldoende oog voor wisselwerking tussen beleidsterreinen*

Een ander kenmerk van het overheidsbeleid dat bijdraagt aan de gesignaleerde knelpunten is dat er, als gevolg van een sectorale aanpak, weinig aandacht is voor de effecten die beleid op het ene domein heeft voor de toegang die individuele burgers hebben tot ándere domeinen. Bij elke sleutelfunctie van de stad ziet de raad onbedoelde gevolgen ván en vóór aanpalende beleidsterreinen. Burgers ervaren de regelgeving vaak als veel, onnodig complex en onvoldoende op elkaar afgestemd. Hierdoor is het moeilijk om een beroep te doen op adequate middelen en hulp. Bovendien kunnen de maatschappelijke kosten onnodig hoog zijn.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Een voorbeeld zijn de hoge kosten in het sociale domein als gevolg van dakloosheid. De kosten voor adequate woonruimte voor (potentieel) daklozen liggen een stuk lager. (Meer informatie: [HousingFirstNederland.nl](https://www.housingfirstnederland.nl))





#### 4. 'Oude waarden' dominant in het beleid

De gesignaleerde knelpunten houden ook verband met het mechanisme dat waarden uit het verleden – wat we toen belangrijk vonden – als het ware zijn gestold in de beleidskeuzes, zowel inhoudelijk (in onderzoek en modellen) als procesmatig (wie worden betrokken, wie kunnen invloed uitoefenen). Op dit moment is dus een waarde als efficiëntie goed verankerd in het overheidsbeleid. En de waarde 'duurzaamheid' krijgt een steeds grotere plek. Maar een waarde als 'toegang tot vervoer om relevante bestemmingen te bereiken' weegt nog niet of nauwelijks mee in het beleid (Snellen & Tennekens, 2018).

#### 5. Blinde vlekken in overheidsbeleid

Wat ten slotte ook meespeelt bij de gesignaleerde knelpunten rond de toegankelijkheid van de stedelijke samenleving, is dat het overheidsbeleid uitgaat van zelfstandige en zelfredzame burgers. In werkelijkheid zijn lang niet alle individuele burgers voldoende zelfstandig en zelfredzaam om actief te kunnen deelnemen aan de complexe stedelijke samenleving. Er is onvoldoende zicht op (onbedoelde) uitsluitingsmechanismen en de diversiteit van de mensen die in de stad wonen met de uiteenlopende perspectieven, mogelijkheden en behoeftes die daarbij horen. Bovendien zitten er blinde vlekken in de beleidsinformatie en het beleid: de meest kwetsbaren komen niet of nauwelijks voor in de gebruikelijke onderzoeken en statistieken op het gebied van wonen, vervoer en publieke voorzieningen. Zo ontbreken mensen die zich niet verplaatsen maar dat wel zouden willen in de vervoersstatistieken. En mensen die de inschrijfsystemen van wooncorporaties voor woningzoekenden niet begrijpen,

ontbreken in veel woonstatistieken. De overheid heeft dus lang niet alle burgers die een gebrekkige toegang hebben tot de stad, goed in het vizier.



## 2.3 Kijken vanuit individuele burgers

Aan welke voorwaarden moet worden voldaan om de toegang van burgers tot de sleutelfuncties van steden beter te waarborgen? De raad denkt dat het startpunt ligt bij de keuze om het probleem niet alleen te bekijken vanuit het perspectief van de beleidsmakers, dat veelal sectoraal en territoriaal begint, maar ook (en vooral) vanuit de perspectieven van de individuele burgers die belemmeringen ondervinden.

### 2.3.1 Meer aandacht voor 'geleefde stad'

Om de toegankelijkheid van een stad te verbeteren is het om te beginnen van belang om zicht te krijgen op de mogelijkheden die individuele burgers al dan niet hebben om te profiteren van de functies die het welvaartsniveau van hun stad bepalen. Het is daarvoor niet genoeg om te kijken naar de beschikbaarheid van zaken als een woning, een metrolijn of voorzieningen in de buurt. Er moet ook worden gekeken in hoeverre het burgers lukt om daadwerkelijk gebruik te maken van deze zaken. Het gaat daarbij om een tegenstelling die wel wordt aangeduid als 'de geplande stad' (zoals bedacht en ontworpen door beleidsmakers en stedenbouwkundigen) tegenover 'de geleefde stad' (zoals ervaren en gebruikt door individuele burgers).

#### 'Geplande stad' versus 'geleefde stad'

Onze steden zijn voor een groot deel gepland: de huizen, de wegen, de ov-lijnen, de maatschappelijke en publieke instellingen en de openbare ruimte waarin deze functies zich bevinden vormen tezamen een infrastructuur die door beleidsmakers is bedacht: de geplande stad.

In het hier-en-nu bestaat daarnaast de geleefde stad, die al doende wordt gecreëerd door de burgers die er wonen en werken. Het is een ruimte waar onafhankelijk van de professionals door mensen wordt geleefd, in de alledaagse realiteit. Zij bezien hun stad met andere ogen. Niet als een object dat met beleid en planning leefbaar moet worden gemaakt, maar als de habitat waarin zij hun dagelijkse dingen doen. En waar zij moeten omgaan met het beleid dat hun mogelijkheden op allerlei terreinen beïnvloedt (zie hoofdstuk 1 van deel 2 voor nadere toelichting).

De in paragraaf 2.2 geschetste ontwikkelingen maken zichtbaar hoe de geplande stad de afgelopen jaren is veranderd en hoe groepen mensen daarbij in de knel zijn gekomen in de alledaagse werkelijkheid van de geleefde stad. Om te komen tot een inrichting van de stad die alle burgers in staat stelt te profiteren van wat de stedelijke samenleving te bieden heeft, is volgens de raad beter begrip nodig van wat er speelt in de geleefde stad. Daarvoor is het nodig om goed te observeren hoe de bewoners en gebruikers van de stad zelf met de stad omgaan (Frijhoff, 2010; Reijndorp, 2020). Hoe ziet de toegankelijkheid van de stad eruit als we ernaar kijken door de bril van individuele burgers?



**Figuur 2: Benadering vanuit individuele burgers**

Door te kijken naar persoonlijke omstandigheden en capaciteiten van mensen én de condities in hun omgeving, ontstaat zicht op de mogelijkheden en belemmeringen van mensen om deel te nemen aan de stedelijke samenleving.




### Persoonlijke omstandigheden en capaciteiten

Het gaat om zaken zoals:

-  Geestelijke en lichamelijke gezondheid
-  Financiële situatie
-  Opleiding
-  Gezinsituatie
-  Persoonlijke geschiedenis
-  Digitale vaardigheden

### Institutionele omgeving

Formele regels en randvoorwaarden waar mensen mee te maken hebben van bijvoorbeeld:

-  Overheden, regels voor urgentieverklaringen voor huurwoningen, enzovoorts
-  Bedrijven, digitale vacatures, ov-chipkaart, toegangsprijzen, enzovoorts
-  Organisaties, digitale aankondiging activiteiten en programma's, inschrijven als woningzoekende, enzovoorts

### Fysieke omgeving

Nabijheid, bereikbaarheid en toegankelijkheid van zaken zoals:

-  Bedrijven, kantoren
-  Scholen
-  Ov-halteplaatsen
-  Parkeerplaatsen
-  Supermarkten
-  Huisartsen
-  Aanwezigheid en beschikbaarheid van woningen

### Sociaal culturele omgeving

Informele regels, codes en randvoorwaarden van sociale verbanden waarmee mensen te maken hebben zoals:

-  Familie
-  Onderwijsinstellingen
-  Religie
-  Verenigingen



### 2.3.2 Rol van persoonsgebonden factoren en de omgeving

De raad heeft in de literatuur gezocht naar een benadering die handvatten biedt om belemmeringen en kansen te belichten vanuit het perspectief van individuele burgers. De raad heeft zich laten inspireren door de zogenoemde *Capabilities-benadering* van Sen en Nussbaum. Deze benadering richt zich niet op de gemiddelde kwaliteit van leven, maar neemt individuele mensen als uitgangspunt: de 'capaciteiten' die zij hebben en de condities in hun omgeving die medebepalend zijn voor hun mogelijkheden om tot een zelf te kiezen kwaliteit van leven te komen (zie hoofdstuk 1 van deel 2 voor een nadere toelichting). Deze invalshoek helpt om beter zicht te krijgen op de factoren waardoor bepaalde groepen mensen er op dit moment maar beperkt in slagen om deel te nemen aan de stedelijke samenleving.

Voortbordurend op de *Capabilities-benadering* meent de raad dat zicht krijgen op de mogelijkheden en belemmeringen van mensen om deel te nemen aan de stedelijke samenleving vergt dat we hun persoonlijke omstandigheden en capaciteiten onder de loep nemen en de condities in hun omgeving. Daarbij gaat het om zowel de fysieke omgeving (woningen, vervoer, voorzieningen en plekken om samen te komen), de institutionele omgeving (wet- en regelgeving, instituties zoals overheid, woningcorporaties, zorg- en welzijnsinstellingen) als de sociaal-culturele omgeving (informele regels en codes). Al deze factoren werken op elkaar in, zoals figuur 2 laat zien.

In het onderstaande kader wordt de in figuur 2 geschetste benadering verder uitgewerkt. Ook in hoofdstuk 1 van deel 2 wordt hier meer toelichting bij gegeven.

#### Benadering vanuit individuele burgers

##### *Persoonlijke omstandigheden en capaciteiten*

Bij persoonlijke omstandigheden gaat het om iemands geestelijke en lichamelijke gezondheid, financiële situatie (inkomen of uitkering, vast of flexibel werk, vermogen), woonsituatie en woongeschiedenis (het al dan niet hebben van een huis, de inschrijfduur op een wachtlijst) en persoonlijke geschiedenis (gescheiden, schuldproblematiek, verslavingen enzovoort). Ook de cultuur waarbinnen iemand opgroeit heeft invloed op persoonlijke kansen of belemmeringen. Onder persoonlijke capaciteiten vallen taal- en leesvaardigheid, opleidingen en digitale vaardigheden. Maar ook het vermogen om een sociaal netwerk te vormen en te benutten. Als iemand zelf slecht is in het invullen van formulieren, is een kennis daar wellicht wel goed in. Of er is een buurman die beschikt over contacten die hulp kunnen bieden. Publieke voorzieningen kunnen hierbij een belangrijke rol vervullen, omdat men daar andere mensen kan tegenkomen die ondersteuning of nuttige informatie kunnen geven.



### *Fysieke omgeving*

Ook in de fysieke omgeving van mensen bepalen verschillende condities de mate waarin mensen toegang hebben tot de stad. Het gaat dan om de mogelijkheid om een woning te vinden die beschikbaar, betaalbaar en geschikt is gezien iemands persoonlijke omstandigheden. Ook gaat het om de mogelijkheid om vanuit de woning, te voet of met vervoer, naar andere bestemmingen te gaan: werk, opleiding, boodschappen, huisarts, ziekenhuis, bezoek aan familie of vrienden, culturele activiteiten. Maar het gaat ook over de nabijheid van toegankelijke halteplaatsen van het ov of dat er bijvoorbeeld voldoende parkeerplaatsen voor de auto zijn. En tenslotte gaat het om de vraag of er voldoende publieke voorzieningen in de buurt zijn, zoals bibliotheken, supermarkten, restaurants, winkels, buurtcentra, sportscholen, speeltuintjes, niet-specifiek gedefinieerde 'rommelruimte' zoals lege veldjes enzovoort.

### *Institutionele omgeving*

De institutionele omgeving van mensen bestaat uit de formele regels waarmee zij te maken hebben en de formele randvoorwaarden waarbinnen zij moeten functioneren. Dit zijn op het gebied van wonen bijvoorbeeld de regels voor woonruimteverdeling, inkomensgrenzen en huurtoeslagen of de regels voor hypotheekverstrekking. In het ov zijn de prijs, de ritfrequentie, de start- en eindtijden van dienstregelingen, de fijnmazigheid van de infrastructuur en de begrijpelijkheid van bijvoorbeeld het gebruik van de ov-chipkaart bepalend voor de mate van toegankelijkheid. Bij publieke voorzieningen gaat het om toegangsprijzen

en leeftijdsgrenzen of identificatieverplichtingen. Ook de institutionele erkenning van persoonlijke beperkingen, zoals de beheersing van taal, de gezondheid, of een laag inkomen maakt deel uit van de institutionele omgeving. Instituties zoals overheid, woningcorporaties, vervoersorganisaties en zorg- en welzijnsinstellingen, beïnvloeden met hun regels de toegang die mensen hebben tot voorzieningen.

### *Sociaal-culturele omgeving*

De sociaal-culturele omgeving van mensen bestaat uit de informele regels en randvoorwaarden waarmee ze te maken hebben. Het kan daarbij gaan om de codes die ervoor zorgen dat iemand een plek, woonomgeving of vervoersmodaliteit wel of niet tot 'zijn' domein rekent. Dergelijke codes kunnen verborgen zitten in bijvoorbeeld de kleding, het gedrag en het taalgebruik van aanwezigen, of in de inrichting en architectuur van de omgeving. Ook de aan- of afwezigheid van bepaalde sociale groepen op pleinen, in speeltuinen of in parken kan een signaal vormen waardoor iemand zich wel of juist niet welkom voelt. De karakteristiek van een bepaalde voorziening (een koffiehuis of een cappuccinobar, een kantoor of een werkplaats, een shoarmazaak of een visrestaurant) geeft eveneens codes af waardoor een bepaalde plek wel of niet 'eigen' is. De cultuur van gemeenschappen kan belemmerend werken of juist stimulerend zijn voor participatie.



De raad signaleert, gebruikmakend van de hier geschetste benadering, dat er drie typen groepen burgers zijn die in de knel kunnen komen:

1. *Kwetsbare burgers*. Burgers die te maken hebben met beperkingen in hun persoonlijke capaciteiten (bijvoorbeeld mensen met een laag inkomen of een bijstandsuitkering, met een lichamelijke of geestelijke beperking, met beperkte digitale vaardigheden, met schulden of een klein sociaal netwerk). Dit beperkt veelal ook hun mogelijkheden om een woning te huren of te kopen, gebruik te maken van stedelijke voorzieningen en/of gewenste bestemmingen te kunnen bereiken.
2. *'Nieuwe kwetsbaren'*.<sup>13</sup> Tal van burgers hebben weliswaar nauwelijks beperkingen in hun persoonlijke capaciteiten en zijn economisch zelfredzaam, maar lopen niettemin aan tegen beperkingen in de fysieke, institutionele en/of sociaal-culturele omgeving. Op de woningmarkt is dit een grote groep; denk aan mensen met inkomens net boven de huurtoeslaggrens, economisch daklozen en mensen die – bijvoorbeeld na een scheiding – met spoed een woning nodig hebben (spoedzoekers). Denk ook aan mensen die uit een cultuur komen waarin fietsen geen geaccepteerd alternatief is.
3. *Groepen burgers die een burgerinitiatief willen ontplooien*. Ook deze burgers lopen regelmatig aan tegen beperkingen in de fysieke, institutionele en sociaal-culturele omgeving en de (collectieve) persoonlijke capaciteiten. Dat speelt zowel bij formele initiatieven (denk aan een stichting die een gezamenlijk woonproject wil beginnen en daarvoor grond, financiële middelen of deskundigheid nodig heeft) als bij informele initiatieven

<sup>13</sup> Deze aanduiding wordt onder meer gebruikt door Engbersen (2020); Van Delden (2019) en Putters (Van Assen, 2020).

(denk aan een groep statushouders die een restaurant of een meubelmakerij wil beginnen in een garage of leegstaand pand).

Over elk van deze type groepen moet worden nagedacht bij het plannen van de stad. Door goed te kijken naar de mogelijkheden en onmogelijkheden van individuele dan wel groepen burgers om hun leven naar eigen inzicht in te richten, kunnen de aannames en blinde vlekken in het overheidsbeleid en de uitvoering daarvan, die onbedoeld leiden tot uitsluitingsmechanismen, worden opgespoord. Soms kan door individuele of collectieve ondersteuning de toegang verbeteren, soms door aanpassingen in de omgeving (denk aan regelruimte, voorlichting of leer- en ervaringsprojecten).

## 2.4 Conclusies

Voor verschillende groepen burgers is de toegang tot de stad verminderd. Zij ondervinden problemen met de betaalbaarheid, de beschikbaarheid en/of de bereikbaarheid van belangrijke onderdelen van de stedelijke samenleving (wonen, vervoer en publieke voorzieningen), of ze lopen aan tegen het feit dat het stedelijk aanbod op één of meer van deze sleutelfuncties niet aansluit bij hun situatie.

Het verschil in de mate van toegang die mensen hebben tot de stad, leidt tot ongelijkheid tussen groepen burgers. Nu is ongelijkheid als zodanig niet altijd te vermijden, maar de raad acht de toenemende verschillen als het gaat om de toegankelijkheid en betaalbaarheid van sleutelfuncties van de



stad, functies die iedereen nodig heeft om deel te kunnen nemen aan de stedelijke samenleving, ongerechtvaardigd.<sup>14</sup>

Om de toegang tot de stad te waarborgen is het nodig om na te gaan of er voldoende rekening wordt gehouden met de mogelijkheden en beperkingen van individuele burgers. Bestuurders, ambtenaren, ondernemers en andere organisaties die de 'geplande stad' proberen vorm te geven, zouden meer oog moeten hebben voor het feit dat er ook een 'geleefde stad' bestaat, waarin de mogelijkheden van individuele mensen om deel te nemen aan de samenleving mede worden bepaald door hun *persoonlijke omstandigheden en capaciteiten* en door *drie omgevingsfactoren* te weten: (a) de fysieke omgeving (zoals de beschikbaarheid en betaalbaarheid van passende woonruimte, vervoer en publieke voorzieningen (zowel binnen als buiten)), (b) de institutionele omgeving (wetten, regels en organisaties waartoe burgers zich moeten houden) en (c) de sociaal-culturele omgeving met zijn informele codes die ervoor zorgen dat iemand een bepaalde omgeving wel of niet tot 'zijn' domein rekent. Deze factoren werken ook op elkaar in.

De Rli schrijft de verminderde toegankelijkheid van steden toe aan de volgende oorzaken:

- het terugtreden van de overheid in combinatie met bezuinigingen;

- de sterke prijsstijgingen op de woningmarkt in zowel de huur- en koopsector, terwijl tegelijkertijd de inkomenszekerheid van veel huishoudens is afgenomen (als gevolg van de flexibilisering van de arbeidsmarkt);
- onvoldoende oog bij beleidsmakers voor de wisselwerking tussen de sleutelfuncties;
- de dominantie van 'oude waarden' in het beleid, waardoor nieuwe waarden, zoals 'toegankelijkheid', traag tot uitdrukking komen in beleid en besluitvorming van de overheid; en
- overschatting van de zelfstandigheid en zelfredzaamheid van burgers in het overheidsbeleid, gecombineerd met blinde vlekken in de informatie op grond waarvan het beleid wordt gemaakt.

De toegang tot de stad kan bij drie typen groepen onder druk staan:

1. kwetsbare burgers met beperkingen in hun persoonlijke capaciteiten;
2. 'nieuwe kwetsbaren' zoals economisch daklozen en spoedzoekers; en
3. groepen burgers die een burgerinitiatief willen ontplooiën.

<sup>14</sup> De raad sluit zich hier aan bij een uitspraak van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid over het belang van gelijke toegang tot 'essentiële infrastructurele voorzieningen' omdat dit raakt aan ethische waarden van rechtvaardigheid (Idenburg & Weijnen, 2018). De raad verbreedt de reikwijdte van deze uitspraak hier naar de drie sleutelfuncties van de stedelijke samenleving.





### 3 BETER STUREN OP TOEGANG TOT DE STAD

Er bestaan ongerechtvaardigde verschillen tussen burgers in de mate waarin zij toegang hebben tot de stad, zo heeft de raad in het voorgaande hoofdstuk vastgesteld. In dit hoofdstuk doet de raad aan de rijksoverheid en gemeenten enkele aanbevelingen om te voorkomen dat deze verschillen verder toenemen. De rode draad in de aanbevelingen is dat het beleid voor de stedelijke sleutelfuncties ‘publieke voorzieningen’, ‘wonen’ en ‘vervoer’ nadrukkelijker rekening zou moeten houden met de mogelijkheden en beperkingen van burgers. De raad formuleert eerst een normatief uitgangspunt en presenteert aansluitend zes concrete aanbevelingen die bijdragen aan het waarborgen van de toegang van burgers tot de stedelijke samenleving.

#### 3.1 Uitgangspunt

Sturen op toegang tot de stad vergt een normatief uitgangspunt waaraan het beleid kan worden getoetst. Op grond van de analyse in de voorgaande hoofdstukken komt de raad tot het volgende uitgangspunt:



*Alle burgers in Nederland moeten zo goed mogelijk toegang hebben tot de sleutelfuncties (publieke voorzieningen, wonen en vervoer) tegen aanvaardbare kosten (geld, tijd en moeite).*

Dit uitgangspunt moet in de ogen van de raad doorwerken in twee waarborgen voor burgers:

1. minimumvoorwaarden om te kunnen deelnemen aan de stedelijke samenleving;<sup>15</sup>
2. stimulansen en ruimte om (individueel en collectief) invulling te geven aan specifieke wensen en behoeften, uitgaande van de eigen mogelijkheden.

### 3.2 Zes aanbevelingen

De raad presenteert hieronder een zestal aanbevelingen. Bij het afronden van dit advies was duidelijk dat het uitbreken van de coronacrisis in 2020 ingrijpende gevolgen zal hebben voor de samenleving en de economie. Er zal herstelbeleid nodig zijn dat het karakter heeft van een wederopbouw. De samenleving zal gedeeltelijk op een nieuwe manier moeten worden ingericht. De onderstaande aanbevelingen houden ook rekening met dit gegeven; ze spelen in op de kansen die er liggen om daarbij zaken ten goede te veranderen.

<sup>15</sup> Inspiratie om dit te operationaliseren kan worden opgedaan bij de VN-Verklaring voor Universal Health Coverage uit 2012. Die verklaring is uitgewerkt in verschillende indicatoren, gebruikmakend van kennis en ervaring in landen die al een goed dekkend gezondheidszorg systeem hebben, zoals Nederland. Denk daarbij aan onze normen voor de reistijd naar huisartsenposten en poliklinieken en voor de aanrijtijden van nood- en hulpdiensten.

#### 3.2.1 Toets het beleid voor de leefomgeving op toegang tot de stedelijke samenleving

*Advies aan rijksoverheid en gemeenten*

De raad adviseert rijksoverheid en gemeenten om bij beleidsmaatregelen voor de leefomgeving gedurende de beleidscyclus<sup>16</sup> na te gaan in hoeverre het beleid invloed heeft op het geld, de tijd en de moeite die het burgers kost om toegang te krijgen tot de sleutelfuncties van de stad: publieke voorzieningen, wonen en vervoer. Toegang is daarbij een cruciaal aandachtspunt: welke aannames worden in het beleid gedaan en worden daarbij niet bepaalde groepen burgers over het hoofd gezien? Wie bevinden zich aan de 'randen' van de groepen waarop het beleid is afgestemd en wat kan hen belemmeren of helpen?

Als de beleidskeuzes eenmaal zijn gemaakt is het van belang om periodiek bij evaluaties (ook tussentijdse) te kijken naar de effecten: vallen er groepen buiten de boot? Welke aspecten op het gebied van wonen, vervoer en/of publieke voorzieningen spelen daarbij een rol? Kwalitatieve onderzoeken kunnen helpen om deze inzichten te verzamelen en samen met burgers te werken aan betekenisvolle interventies om de toegang tot de stad te verbeteren en te waarborgen (zie ook diverse voorbeelden in deel 2).

De raad adviseert gemeenten om aandacht te schenken aan de manier waarop maatregelen met impact op de publieke voorzieningen, wonen,

<sup>16</sup> Die cyclus bestaat uit doelformulering, instrumentkeuze, uitvoering, handhaving en evaluatie.



vervoer of een combinatie daarvan, uitpakken voor burgers. Dus: bij ruimtelijke visies en grote ruimtelijke plannen (in het kader van de Omgevingswet) zou *vooraf getoetst* moeten worden welke gevolgen de plannen hebben op de *toegang* voor verschillende groepen inwoners.

#### Fictief voorbeeld van een toegankelijkheidstoets: de verplaatsing van een ziekenhuis

Twee fuserende ziekenhuizen willen hun activiteiten bundelen op een nieuwe locatie aan de rand van de stad. Op grond van de ruimtelijke ordeningsregels worden eisen gesteld aan het aantal parkeerplaatsen, om zo de bereikbaarheid voor de autobezitter te waarborgen. Het gemeentebestuur stelt daarbovenop eisen die het ov betreffen: er moeten infrastructuur en haltes zijn.

In de toets op toegang tot de stedelijke samenleving wordt geconstateerd dat met de gestelde eisen de bereikbaarheid van het ziekenhuis nog onvoldoende wordt gegarandeerd. Dit leidt tot aanvullende eisen: de ov-dienstregeling moet zodanig worden georganiseerd dat ook personeel met onregelmatige diensten er gebruik van kan maken. Ook moeten er fietsvoorzieningen komen (paden, veilige stallingen) voor bezoekers en personeel.

Zo'n toegankelijkheidstoets bij omgevingsvisies en omgevingsplannen kan een verplichting worden door deze op te nemen in een algemene maatregel

van bestuur (AMvB) op grond van de Omgevingswet.<sup>17</sup> Daarmee krijgt het gemeentebestuur een motiveringsplicht en is er structureel aandacht voor de vraag hoe kan worden voorkomen dat voor bepaalde groepen de toegang tot de stad vermindert als gevolg van de planvorming. Ook maakt deze vastlegging inspraak en beroep mogelijk als de motivatie onvoldoende wordt geacht.

### 3.2.2 Creëer ruimte voor initiatieven van burgers

#### *Advies aan rijksoverheid en gemeenten*

In veel steden zijn groepen burgers creatief met het bedenken van oplossingen voor vraagstukken waarvoor zij zich gesteld zien. Deze formele en informele burgerinitiatieven vergroten de mogelijkheden van burgers om deel te nemen aan de stedelijke samenleving. De raad adviseert de rijksoverheid en gemeenten om dit soort burgerinitiatieven meer ruimte te bieden en de initiatiefnemers de ondersteuning te geven die zij nodig hebben om hun doelen te bereiken. Dit kan in algemene zin door institutionele belemmeringen waar initiatiefnemers tegen aanlopen zoveel mogelijk weg te nemen. Het is belangrijk om daarbij rekening te houden met verschillen in persoonlijke capaciteiten (bijvoorbeeld verschillen in vaardigheden om deel te nemen aan beleidsdiscussies, het politieke debat of toegang tot kapitaal te krijgen) en omgevingsfactoren. Dat kan aanleiding zijn om ruimte te bieden voor experimenten of regelvrije zones en om

<sup>17</sup> De raad ziet een parallel met de zogeheten 'Ladder voor duurzame verstedelijking' die door overheden moet worden toegepast bij omgevingsplannen en met de 'Ontsluitingstoets' waarmee voor nieuwe bouwlocaties wordt bekeken in welke mate ze ontsloten zijn door vervoer.



initiatieven van burgers als experiment te bestempelen om zo gaandeweg te leren wat werkt en welke regels nodig zijn. De beschikbaarheid van ‘rommelruimte’ draagt bij aan het ontstaan van nieuwe initiatieven en innovatie in de stad.

### **Coöperatieve verenigingen bouwen betaalbare huurwoningen: voorbeeld uit Zürich**

In het Zwitserse Zürich zijn coöperatieve verenigingen (‘Genossenschaften’) actief, die woningen bouwen en tegen kostprijs verhuren aan hun leden. Deze al langer in Zwitserland bestaande organisatievorm werd circa twintig jaar geleden herontdekt als tegenkracht op plekken waar de koop- en huurprijzen de pan uitrijzen. Het principe is eenvoudig: mensen stichten een coöperatie waarvan zij aandeelhouder worden. De woonlasten liggen voor een zeer lange tijd vast en dat geeft de bewoners financiële zekerheid. Genossenschaften realiseren nu een derde van de nieuwbouw in Zürich en kunnen aanspraak maken op een bijdrage uit een plankostenfonds. De grond wordt voor 70 jaar gepacht van de gemeente, waardoor ook op de lange termijn het aanbod van huurwoningen voor middengroepen gewaarborgd blijft. Een percentage van de kwalitatief hoogstaande woningen wordt verplicht beschikbaar gesteld aan speciale doelgroepen zoals herintreders, statushouders en gezinnen met achterstanden. Zo worden deze kwetsbare mensen opgenomen in een structuur van collectief wonen en krijgen zij toegang tot capaciteiten in de gemeenschap.

Een bijzondere categorie vormen initiatieven gericht op het realiseren van bouwprojecten. Zij hebben specifiek baat bij het vergroten van de toegang tot geld, kennis en grond. De overheid kan hierbij helpen door het opzetten van een revolverend fonds<sup>18</sup> of een garantiefonds, door woningcorporaties meer ruimte te geven om coöperatieve groepen financieel te ondersteunen en door grond beschikbaar te stellen tegen daarbij passende grondprijzen. De raad adviseert gemeenten om een afwegingskader vast te stellen met daarin heldere criteria voor welke initiatieven wel en niet worden ondersteund en welke voorwaarden dan gelden.

### **3.2.3 Maak investeringsstrategie voor toegang tot de publieke voorzieningen**

#### *Advies aan rijksoverheid en gemeenten*

De raad adviseert alle steden om als onderdeel van de omgevingsvisie een ‘investeringsstrategie voor de publieke voorzieningen’ te maken waarin aandacht wordt geschonken aan de toegang die verschillende groepen burgers hebben tot de stedelijke samenleving. Een hieraan gekoppeld financieel kader waarborgt de realiseerbaarheid.

Als onderdeel van de investeringsstrategie is aandacht nodig voor het reguleren van het maatschappelijk vastgoed. Daarbij kan marktwerking bij maatschappelijk vastgoed worden heroverwogen of daarvoor tegenkracht worden ingebouwd. Ten aanzien van de ruimtelijke ordening moet in de

<sup>18</sup> Bij een revolverend fonds wordt het uitgeleende geld, zodra het is terugbetaald, beschikbaar gesteld voor nieuwe leningen met hetzelfde doel.



investeringsstrategie aandacht worden geschonken aan de ruimtelijke planning van voorzieningen en hun onderlinge verbindingen. Dit houdt in dat bij de ruimtelijke planning per buurt of wijk uitdrukkelijk moet worden gekeken naar de aanwezigheid en bereikbaarheid van winkels, sportvelden, ziekenhuizen, bibliotheken en buurthuizen, maar ook of er ‘rommelruimte’ overblijft voor initiatieven van burgers. Hiermee kan ook invulling worden gegeven aan het uitgangspunt van het kabinet dat iedere inwoner van Nederland binnen een redelijke afstand toegang heeft tot een volwaardige bibliotheek.<sup>19</sup>

De rijksoverheid zou volgens de raad bij dit alles een actieve rol moeten vervullen. Het Rijk dient in de eerste plaats een deel van het benodigde uitvoeringsbudget ter beschikking te stellen (bijvoorbeeld door deze aanbeveling een plaats te geven in de Verstedelijkingsafspraken die de minister van BZK met verschillende regio's maakt). Het Rijk dient in de tweede plaats de waarderingregels voor gemeentelijk onroerend te herzien. Die regels dwingen gemeenten ertoe onroerend goed in een bepaalde periode af te waarderen naar een boekwaarde van €0. Tegelijkertijd is de marktwaarde voor grond- en opstalwaarden veel hoger. Hierdoor ontstaat er in de praktijk druk om deze fictief gecreëerde overwaarde te realiseren door verkoop. In de derde plaats adviseert de raad het Rijk het principe van ‘kostendekkende huur’ te heroverwegen, door gemeenten meer afwegingsruimte te geven voor maatschappelijke waarden en zij dat tot uitdrukking kunnen brengen in een gemotiveerde lagere huur.

<sup>19</sup> Brief minister van Engelshoven (Ministerie OCW, 2020).

### 3.2.4 Benut de bestaande woningvoorraad beter

#### *Advies aan rijksoverheid en gemeenten*

De vraag naar woningen in steden is en blijft de komende jaren groot en de woningproductie kan de vraag de komende jaren niet bijbenen. Er is veel maatschappelijk debat over dit onderwerp en de raad onderschrijft dat ook in crisistijd nieuwbouw moet worden voortgezet (anticyclisch bouwen) en dat er vraagtekens worden geplaatst bij de slagkracht van woningcorporaties, onder andere als gevolg van de verhuurderheffing. In deze aanbevelingen richt de raad zich echter op de vraag hoe het woningaanbod op korte termijn ook op andere manieren kan worden vergroot. De raad denkt daarbij aan het beter benutten van de bestaande woningvoorraad. Tegelijkertijd zou iets moeten worden gedaan aan de grote verschillen tussen groepen burgers in de segmenten sociale huur, vrije huur en koop, die worden veroorzaakt door regelgeving. De raad ziet maatregelen op de korte en op de middellange termijn:

- *Herzien van kostendelersnorm op bijstandsuitkeringen*

De raad constateert dat de huidige kostendelersnorm, die bedoeld is om fraude met bijstandsuitkeringen tegen te gaan, leidt tot inefficiënt gebruik van de woningvoorraad (met name in de sociale huursector). De regeling leidt ertoe dat volwassen kinderen (ouder dan 21) door hun ouders worden verzocht het huis te verlaten en dakloos worden<sup>20</sup> en dat geliefden niet gaan samenwonen om korting te voorkomen. Daarmee worden burgers beperkt in de mogelijkheden om vorm te geven aan hun

<sup>20</sup> Dit is één van de verklaringen voor de sterke stijging van het aantal jonge ‘vermijdbare’ daklozen in de afgelopen tien jaar (Coumans et al., 2018; SZN, 2020).



leven. Tegelijkertijd is er voor andere burgers minder woningaanbod. De raad adviseert daarom deze regelgeving te herzien.

- *Toevoegen van woonruimte*

Blijvende aandacht is nodig voor het toevoegen van (tijdelijke of permanente) woonruimte. Dit kan bijvoorbeeld door het ombouwen van kantoren en ander bedrijfspand. Ook zijn bij veel woningen uit- en aanbouwen mogelijk. Gemeenten kunnen dit gericht stimuleren. Ofschoon op dit vlak de laatste jaren al het nodige is gedaan, signaleert de raad dat er nog veel meer mogelijk is.

- *Efficiënter woonruimtegebruik*

Er is veel onderbenutting van woonruimte doordat huishoudens kleiner worden. De bestaande regelgeving stimuleert zelfstandig wonen en het gebruik van meer woonruimte. Dit werkt door in het aanbod, waardoor burgers in hun zoektocht naar betaalbare alternatieven worden beperkt. De raad adviseert een efficiënter woonruimtegebruik per persoon te stimuleren. Dat kan onder meer door splitsing, verhuizing, inwoning of andere constructies die kunnen bijdragen aan een optimaler gebruik van de bestaande woonruimte. Een systeem dat mensen hierin positief prikkelt kan bijdragen aan een beter benutte woningvoorraad.

In de sociale huursector staan (institutionele) regels een efficiënter gebruik van de woonruimte in de weg. De raad adviseert om na te gaan onder welke voorwaarden friendscontracten kunnen worden gebruikt om verscheidene eenpersoonshuishoudens in één woning te huisvesten. Ook adviseert de raad om te experimenteren met spelregels die het risico verminderen dat mensen van wie de samenwoonrelatie niet bestendig blijkt, zonder woning komen te zitten. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door

een urgentie mogelijk te maken voor mensen die binnen een jaar toch uit elkaar blijken te gaan.

De raad heeft de hierboven beschreven oplossingen bewust zo gekozen dat zij niet alleen voor specifieke kwetsbare groepen geschikt zijn. Er zijn veel groepen die in de huidige woningmarkt problemen hebben, oplossingen hebben bij voorkeur betekenis voor veel verschillende groepen. Niettemin bepleit de raad óók een maatregel die wél gericht is op een specifieke kwetsbare groep op de woningmarkt: de arbeidsmigranten. Deze groep is regelmatig de dupe van het feit dat hun huisvestingsrechten zijn gekoppeld aan hun arbeidscontract. Zodra dit contract afloopt, staan ze letterlijk op straat. De raad vindt dat de betrokken burgers hiermee onevenredig worden benadeeld en adviseert om een institutionele scheiding van werk en huisvesting bij wet vast te leggen.

### **3.2.5 Maak de vrije huursector stabiel door lange termijninvesteers aan te trekken**

#### *Advies aan rijksoverheid*

Veel burgers die een woning zoeken hebben geen toegang tot de sociale huursector en kunnen niet terecht in de oververhitte koopsector. Hierdoor zijn deze huishoudens aangewezen op de vrije huursector. De snelle stijging van de huurprijzen in deze sector maken dit segment voor een groeiende groep burgers nauwelijks betaalbaar; de woonlasten leggen een steeds groter beslag op hun inkomen.



Daarom adviseert de raad het Rijk om de vrije huursector stabiel te maken. Het beter institutioneel inbedden van deze sector draagt daar aan bij. Dit kan de sector aantrekkelijker maken voor andere investeerders door te sturen op langdurige betrokkenheid van verhuurders en gematigde huurprijsontwikkeling. Uiteenlopende partijen komen hiervoor in aanmerking, want financiële én ideële doelstellingen kunnen redenen zijn om te investeren in de vrije huursector. De raad denkt dan ook niet alleen aan verhuurbedrijven en woningcorporaties met een aparte tak voor vrije verhuur<sup>21</sup>, maar ook aan coöperaties en burgerinitiatieven met alternatieve exploitatiemodellen. Ook kan in overleg met institutionele beleggers worden bekeken onder welke voorwaarden de stabiliteit van de vrije huurmarkt kan samengaan met hun financiële lange termijn doelstellingen.

De raad meent dat Rijk en gemeenten een pakket maatregelen zouden moeten overwegen waarin bijvoorbeeld aan het ontwikkelen van bouwlocaties de voorwaarde van gematigde huurprijsontwikkeling wordt gekoppeld en waarin fiscale prikkels worden opgenomen die betrokkenheid over een periode van twintig jaar of langer belonen. Bij dit laatste kan worden gedacht aan een geleidelijke afname van de onroerendezaakbelasting of de overdrachtsbelasting voor eigenaar-verhuurders of aan een regeling die overwaarde geleidelijk minder afroemt, zodat snelle verkoop van woningen onaantrekkelijk wordt. Op die manier worden partijen aangetrokken die een stabiel rendement nastreven en voor een langere periode willen investeren.

<sup>21</sup> De raad bedoelt woningcorporaties waarbij het bezit boven de liberalisatiegrens (het niet-DEAB bezit) is ondergebracht in een aparte juridische entiteit.

### 3.2.6 Maak 'toegang voor iedereen' grondslag van vervoersbeleid

#### *Advies aan rijksoverheid en gemeenten*

Het uitgangspunt van het vervoersbeleid zou moeten zijn dat alle burgers tegen redelijke kosten (in termen van geld, tijd en moeite) de gewenste vervoersbewegingen kunnen maken. Zij moeten voldoende mogelijkheden hebben om bestemmingen te bereiken en dáárop zou het beleid gericht moeten zijn. Dat betekent een fundamentele wijziging ten opzichte van het huidige nationale, provinciale en gemeentelijke vervoersbeleid, waarin het streven met name is gericht op het financieel-economische nut van investeringen in mobiliteit.

De raad adviseert Rijk en gemeenten om het vervoersbeleid te herijken en de mobiliteitsopties van mensen centraal te stellen door te kijken naar fysieke en financiële toegang, benodigde vaardigheden en het daadwerkelijke gebruik. Daarbij is ook de internationale ontwikkeling van de zogenoemde 15-minutenstad interessant, waarin voorzieningen binnen vijftien minuten te voet, met de fiets of met het ov bereikbaar moeten zijn. Voor de realisatie van dit concept behoeven met name kriskras-bewegingen door de stad aandacht. Dit betekent dat in het ruimtelijk beleid maatregelen moeten worden opgenomen om de nabijheid van voorzieningen en de fijnmazigheid van het mobiliteitsnetwerk te verbeteren. Om dit beleid te ondersteunen met de juiste informatie, is de ontwikkeling van bereikbaarheidsindicatoren gewenst. In de Monitor Nationale Omgevingsvisie (Novi) gebeurt dit momenteel, waarbij een verbreding van de focus op werkplaatsen naar andere relevante voorzieningen gewenst is.



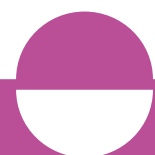
Voor de verschillende vervoersmodaliteiten brengt de herijking van het vervoersbeleid concrete opgaven met zich mee. Bij het ov is aandacht nodig voor aanpassingen aan het netwerk, zodat een beter dekkende ‘radiale’ structuur ontstaat, waarbij betaalbaarheid, frequentie en geschiktheid voor groepen die nu niet van het ov gebruikmaken, goed moeten worden bekeken. Een efficiënter gebruik van de ov-capaciteit kan bereikt worden met een dalurensysteem dat niet alleen voor de trein, maar ook voor het andere ov geldt. Om de toegang voor sommige kwetsbare groepen te waarborgen kunnen de mogelijkheden van gebruik tegen een gereduceerd tarief verder uitgebreid worden.

Voor het voetgangers- en fietsverkeer worden in steden al de nodige stappen gezet met het aanleggen en verbeteren van voet- en fietspaden en fietsparkeervoorzieningen. Het is echter belangrijk om óók aandacht te schenken (bijvoorbeeld door middel van meerjarige campagnes en projecten) aan de beschikbaarheid van goed werkende fietsen en het aanleren en bevorderen van fietsen. In de ogen van de raad is dit sociaal-culturele aspect nog onderbelicht in het huidige vervoersbeleid.

### 3.3 Tenslotte

In dit advies is gekeken naar de toegang van burgers tot de stedelijke samenleving. Om hier op te kunnen sturen moet er in de ‘geplande stad’ (zoals bedacht en ontworpen door beleidsmakers en stedenbouwkundigen) aandacht zijn voor de ‘geleefde stad’ (zoals ervaren en gecreëerd door burgers). Hiermee ontstaat een bredere en rijkere blik op de stad. Door

vanuit het perspectief van burgers te kijken naar de mogelijkheden van mensen, onnodige belemmeringen weg te nemen en beleidsuitgangspunten te herzien, kunnen alle burgers in Nederland zo veel mogelijk toegang krijgen tot de sociale, economische en culturele rijkdom die onze steden te bieden hebben. Dat is belangrijk voor burgers, maar zeker zo belangrijk voor de kwaliteit van onze steden. Deze manier van kijken vergt de komende jaren verdere verdieping en uitwerking, dat geldt ook voor sommige van de aanbevelingen die de raad in dit advies doet.



# DEEL 2 | ANALYSE







# 1 TOEGANG TOT DE STAD VANUIT PERSPECTIEF VAN INDIVIDUELE BURGERS

**In hoeverre is de stedelijke samenleving toegankelijk voor alle burgers, met name als het gaat om de sleutelfuncties publieke voorzieningen, wonen en vervoer? De raad zet in dit hoofdstuk uiteen dat het, om toegang te kunnen waarborgen, essentieel is om oog te hebben voor ieders individuele mogelijkheden en beperkingen en de condities in de omgeving die daarop van invloed zijn. Hoe ziet de toegankelijkheid van de stad eruit als we ernaar kijken door de bril van individuele burgers? Om dit nauwkeurig te kunnen doen heeft de raad zich laten inspireren door de *Capabilities-benadering*. Deze benadering biedt meerwaarde voor ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van beleid.**

## 1.1 Toegang tot de stad nader verkend

### 1.1.1 Afbakening van de begrippen 'stad', 'toegang' en 'sleutelfuncties'

Onder 'de stad' wordt in dit advies verstaan: de stedelijke regio waarbinnen mensen zich verplaatsen om hun dagelijkse activiteiten te verrichten (in

vakjargon het *daily urban system*). Er wordt gewoond, gewerkt en gebruikgemaakt van een breed scala aan voorzieningen. Er is sprake van een concentratie van banen, kennisinstellingen en voorzieningen als gezondheidszorg en cultureel aanbod. De meeste steden in ons land zijn de afgelopen jaren gegroeid, zowel in omvang als in belang (PBL/CBS, 2019).

De raad omschrijft 'toegang tot de stad' in dit advies als: *de mogelijkheden die burgers in Nederland hebben of juist ontberen om deel te kunnen nemen aan de stedelijke samenleving*. Dit 'deelnemen' kan betekenen: werk of scholing vinden, gelijkgestemden of juist andersdenkenden ontmoeten en daarbij gebruik maken van de diverse voorzieningen in de stad.

De raad onderscheidt in dit advies drie 'sleutelfuncties' van de stad: voorwaarden in de leefomgeving om deel te kunnen nemen aan de stedelijke samenleving. Om te beginnen moeten mensen in de stad kunnen *wonen*. Daarnaast moeten ze gebruik kunnen maken van de *publieke voorzieningen*: (openbare) buitenruimtes zoals straten, parken en pleinen en de binnenruimtes zoals bibliotheken, supermarkten, horecagelegenheden en sport-scholen. En tot slot is het essentieel dat mensen gebruik kunnen maken van mogelijkheden tot *vervoer* om al deze bestemmingen te bereiken.

### 1.1.2 Toegang voor wie?

Van de kracht van Nederlandse steden moet iedere Nederlander in principe kunnen profiteren: wie gebruik wil kunnen maken van de kwaliteiten van steden, moet daar toegang toe hebben. Natuurlijk, niet iedereen kan in het stadscentrum wonen, niet iedereen kan (tegelijk) op een stadsstrand, op een

plein, in een winkelgebied, in een ziekenhuis of in een bibliotheek terecht. Maar al deze functies moeten in principe wel voor iedereen bereikbaar en toegankelijk zijn. Dat is belangrijk voor de individuele mensen én voor de stad als geheel:

“Als werklocaties voor een deel van de bevolking niet bereikbaar zijn, doet de samenleving niet alleen de betreffende burgers tekort, maar ook zichzelf, door het productieve arbeidspotentieel onder te benutten. Dat geldt ook voor toegang tot onderwijs voor jongeren en bijscholing voor ouderen, voor gezondheidszorg en voor culturele voorzieningen. Als sociale contacten zich voor een deel van de bevolking noodgedwongen vooral moeten afspelen in de virtuele wereld, bestaat er gerede kans dat mensen die zich niet fysiek kunnen verplaatsen, vereenzamen. Ook dat treft niet alleen die burgers, maar ook de samenleving als geheel, die daarmee inboet aan kwaliteit en samenhang” (Idenburg & Weijnen, 2018).

### 1.1.3 Relatie met duurzame ontwikkelingsdoelen VN

In het debat over de toekomst van steden gaat het de laatste jaren dikwijls over inclusiviteit en rechtvaardigheid. Eén van de duurzame ontwikkelingsdoelen ('sustainable development goals') van de Verenigde Naties, waaraan ook Nederland zich heeft verbonden, richt zich specifiek op de inclusiviteit van steden. De stad van de toekomst moet volgens deze doelstelling 11 met behulp van innovatie en vooruitgang iedereen kansen bieden en toegang tot basisvoorzieningen zoals schoon drinkwater, huisvesting, energie,



transport en meer. De VN onderscheidt zeven subdoelstellingen, waarvan er voor dit advies vier relevant zijn (zie kader).

### Duurzaam ontwikkelingsdoel 11: Maak steden inclusief, veilig, veerkrachtig en duurzaam

- 11.1 Tegen 2030 voor iedereen toegang voorzien tot adequate, veilige en betaalbare huisvesting en basisdiensten, en sloppenwijken verbeteren.
- 11.2 Tegen 2030 toegang voorzien tot veilige, betaalbare, toegankelijke en duurzame vervoerssystemen voor iedereen, waarbij de verkeersveiligheid wordt verbeterd, met name door het openbaar vervoer uit te breiden, met aandacht voor de behoeften van mensen in kwetsbare situaties, vrouwen, kinderen, personen met een handicap en ouderen.
- 11.3 Tegen 2030 inclusieve en duurzame stadsontwikkeling en capaciteit opbouwen voor participatieve, geïntegreerde en duurzame planning en beheer van menselijke nederzettingen in alle landen.
- 11.7 Tegen 2030 universele toegang voorzien tot veilige, inclusieve en toegankelijke, groene en openbare ruimtes, in het bijzonder voor vrouwen en kinderen, ouderen en personen met een handicap.<sup>22</sup>

Bron: Stichting SDG Nederland (2020)

<sup>22</sup> De overige subdoelstellingen, die buiten het kader van dit advies vallen, zijn: doelstelling 11.4 (gericht op cultureel en natuurlijk erfgoed), doelstelling 11.5 (met name gericht op waterveiligheid) en doelstelling 11.6 (met name gericht op de (milieu)gezondheid van de stad, een onderwerp waarover de raad in 2018 nog adviseerde in 'De stad als gezonde habitat').

### 1.1.4 Relatie met brede welvaart

Het duurzame ontwikkelingsdoel 11 van de VN geeft een basisniveau van toegankelijkheid aan voor steden. De mate waarin de stedelijke samenleving toegankelijk is (met name op aspecten als scholing, gezondheidszorg, wonen, vervoer en arbeidsmarkt) hangt nauw samen met het brede welvaartsniveau van de samenleving, zoals dit jaarlijks wordt gemonitord door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS, 2020). De Monitor Brede Welvaart schetst de staat van de Nederlandse welvaart op een reeks van indicatoren – niet alleen economie en inkomen, maar ook bijvoorbeeld gezondheid, vrije tijd, onderwijsniveau en de kwaliteit van de leefomgeving. De monitor laat zien welke trendmatige ontwikkelingen er zijn op deze indicatoren. Gaat het beter of slechter met bijvoorbeeld de kwaliteit van woningen, de arbeidsparticipatie, het opleidingsniveau in Nederland?

Met de Monitor Brede Welvaart beschikken we over een indruk van het welvaartsniveau dat de samenleving te bieden heeft. De brede welvaartmonitor laat zien dat op alle aspecten van welvaart hoogopgeleiden tot de winnaars en laagopgeleiden tot de verliezers behoren, maar laat niet zien waarom individuele mensen niet in staat zijn een bepaald welvaartsniveau te bereiken.

## 1.2 Belang van zicht op individuele mogelijkheden en belemmeringen

Om de toegankelijkheid van de stad goed in beeld te krijgen is het van belang om óók zicht te krijgen op de mogelijkheden of belemmeringen



die mensen hebben, gegeven hun persoonlijke omstandigheden en capaciteiten en hoe de condities van de omgeving daarop van invloed zijn. De interactie van deze factoren beïnvloedt de mogelijkheden van burgers om zelf te profiteren van de functies die het welvaartsniveau van hun stad bepalen. Het is, kortom, van belang om ook naar de toegankelijkheid van de stad te kijken vanuit het perspectief van de individuele burgers.

Een benadering die zich hiervoor goed leent is de *Capabilities-benadering*, gebaseerd op het denken van Sen en van Nussbaum. In deze benadering wordt niet zozeer gekeken naar de beschikbaarheid van zaken als een woning, een auto of voorzieningen in de buurt, maar naar de vraag in hoeverre burgers de voorzieningen en mogelijkheden hebben om zich toegang te kunnen verschaffen tot deze zaken als zij dat wensen. Deze benadering sluit aan bij het door de Franse filosofen Lefebvre en De Certeau geïntroduceerde en uitgewerkte verschil tussen 'de geplande stad' en 'de geleefde stad'. De Certeau gebruikt in dit onderscheid de begrippen 'strategie' en 'tactiek'. Strategieën creëren, arrangeren en controleren ruimte. Tactieken worden ingezet om binnen deze ruimte te manoeuvreren (Reinders, 2013). Met de geplande stad wordt de stad bedoeld zoals deze bedacht en ontworpen is door beleidsmakers en stedenbouwkundigen. Het gaat dan om zowel sociaal als fysiek beleid voor stadsontwikkeling: om emancipatie, onderwijs, gezondheidszorg, stedenbouwkundige ontwikkelingen zoals groene wandel- en fietszones enzovoorts. Het denken over de stad in planningstermen is belangrijk om te komen tot strategieën voor het bereiken van sociale en fysieke langetermijndoelen voor de stedelijke samenleving.

De geleefde stad is de stad zoals deze gecreëerd wordt door mensen. Het is de stad die niet wordt gezien als een object waar professionals hun wetenschap, kennis of beleid op moeten afvuren om haar leefbaar te maken, maar als een ruimte waar onafhankelijk van de professionals geleefd wordt door mensen. Centraal staat de alledaagse realiteit. Beter begrip van de geleefde stad vraagt om aandacht voor hoe de bewoners en gebruikers van de stad zelf met de stad omgaan. Wat zijn de alledaagse tactieken die zij inzetten en die we terugzien in hun routines, routes en rituelen? (Frijhoff 2010; Reijndorp, 2020). Hoe ziet de toegankelijkheid van de stad eruit als we ernaar kijken door de bril van individuele burgers?

Hieronder licht de raad de *Capabilities-benadering* toe. Aan de hand daarvan wordt de rol die persoonsgebonden factoren en condities in de omgeving spelen als het gaat om de toegankelijkheid van de stad, verder uitgewerkt.

### 1.2.1 Capabilities-benadering

De *Capabilities-benadering* is ontstaan vanuit de kritiek op de eenzijdige economische benadering waarmee beleidsmakers de kwaliteit van leven pogen te verbeteren. Inkomen alleen is niet bepalend of mensen wel of niet de kwaliteit van hun leven kunnen verbeteren, het gaat ook om de mogelijkheden (*capabilities*) die ze hebben om keuzes te maken (Sen, 1999). Nussbaum heeft dit verder uitgewerkt naar de vraag hoe een rechtvaardige samenleving kan worden gewaarborgd (Nussbaum, 2011). Een 'goed leven' definiëren is niet eenvoudig. De contouren daarvan worden bepaald door zowel de individuele mogelijkheden en ambities als de sociale en culturele, de institutionele en de maatschappelijke context (Den Braber en Tirions,



2016). Het doel van de *Capabilities-benadering* vormt in feite een pleidooi om in beleid de kwaliteit van het leven van mensen als uitgangspunt te nemen, en niet economische parameters zoals productie-, groei- en winstcijfers. In de benadering wordt niet gekeken naar statistische resultaten en gemiddelden, maar naar de daadwerkelijke mogelijkheid die burgers hebben om deel te nemen aan de stedelijke samenleving. Zo'n benadering maakt verschillen tussen mensen zichtbaar en biedt handvatten om gesignaleerde knelpunten met kwalitatief onderzoek nader te bekijken en te begrijpen (Nussbaum, 2011).

De benadering begint met twee simpele vragen: *What are people actually able to do and to be?* En: *What real opportunities are available to them?* (Nussbaum, 2011). Individuele mensen zijn het uitgangspunt: het gaat niet om de gemiddelde kwaliteit van leven maar om de mogelijkheden die beschikbaar zijn voor mensen om tot hun eigen kwaliteit van leven te komen (Nussbaum, 2011). De kwaliteit van een mensenleven omvat veel verschillende elementen die onderling met elkaar samenhangen en onderling van elkaar afhankelijk zijn en op elkaar inspelen, zoals de materiële bronnen die mensen hebben, maar ook de wettelijke regels en sociale normen die beperkingen op kunnen leggen (Robeyns, 2017).

In het beleid gaat het er dan vooral om kansen en/of mogelijkheden te creëren voor mensen zodat zij in staat zijn om zich volgens eigen maatstaven vrij te ontwikkelen. Om dat in het vizier te krijgen is het belangrijk dat er gekeken wordt naar wat mensen *feitelijk* kunnen *doen* en *zijn* en welke *werkelijke* mogelijkheden hen ter beschikking staan. Het gaat daarbij om

de persoonlijke capaciteiten van mensen en de condities in de omgeving: fysieke leefomgeving, sociaal-culturele omgeving en institutionele omgeving (zie voor toelichting paragraaf 1.2.2).

Het onderscheid tussen kansen en keuzemogelijkheden (*capabilities*) en de realisatie daarvan (*'functionings'*) staat centraal (Den Braber & Tirions, 2016):

- *Capabilities* zijn de kansen en keuzemogelijkheden die mensen hebben om het leven te leiden dat ze graag willen leiden.
- *Functionings* zijn activiteiten, toestanden of situaties die mensen belangrijk en nastrevenswaardig vinden. Bijvoorbeeld elke dag bij een ouder op bezoek gaan of elke vrijdagmiddag een biertje drinken met collega's, maar ook de aspiratie om een opleiding te volgen. Wat iemands 'functionings' precies zijn, is dus subjectief en context gebonden.

Daarnaast onderscheidt de *Capabilities-benadering* 'recources' en 'conversion factors'. Dit zijn zaken die eraan bijdragen dat mensen hun keuzes kunnen realiseren:

- *Resources* zijn concrete benodigdheden zoals transportmiddelen (als iemand zijn ouders wil bezoeken), de beschikking over internet (als iemand zich online wil registreren voor een cursus), maar ook fundamentele levensbehoeften zoals de toegang tot huisvesting, gezondheidszorg en onderwijs, veiligheid, inspraak of een voldoende inkomen.
- *Conversion factors* zijn de zaken die maken dat mensen hun keuzes kunnen realiseren. De *conversion factors* omvatten persoonlijke factoren (omstandigheden en capaciteiten), omgevingsfactoren zoals publieke



voorzieningen, infrastructuur, institutionele factoren of sociaal-culturele factoren.

### Voorbeeld: Fietsen in de stad

Een eenvoudig voorbeeld maakt duidelijk hoe deze basisbegrippen zich tot elkaar verhouden. Als je het belangrijk vindt om je op een milieuvriendelijke en vlotte manier door de stad te verplaatsen (*capability* als keuzemogelijkheid), dan heb je nood aan een degelijke fiets (*resources* als middel). Je moet ook willen, durven en kunnen fietsen (persoonlijke *conversion factors*). De stad moet je een veilige fietsinfrastructuur bieden, fietsen moet er deel uitmaken van de cultuur van verplaatsen (sociale *conversion factors*).

De resultante stelt je in staat de keuze te maken om vanaf nu voor elke verplaatsing de fiets te nemen (*functioning*). Als je jouw keuze daadwerkelijk in de praktijk brengt dan leidt dat tot tevredenheid en wellicht zelfs geluk. Lukt dat niet, dan leidt dat tot ontevredenheid en miserie.

Bron: Den Braber en Tirions (2016)

De *Capabilities-benadering* wint de afgelopen jaren aan populariteit in Europa. Robeyns (2017) concludeert dat deze benadering in meerdere varianten kan worden ingezet, afhankelijk van het doel waarvoor deze wordt gebruikt. Een meer brede variant van de benadering richt zich niet alleen op de mensen zelf en wat zij willen en kunnen bereiken, maar heeft vaker een meer ambitieus doel waaronder maatschappelijke evaluatie of beleidsontwikkeling.

De toepassing van de benadering is in Nederland in verschillende domeinen in ontwikkeling:

- Sociaal-maatschappelijk werk. Centraal staat het versterken en ondersteunen van mensen in hun leefwereld door de vrijheden, kansen of mogelijkheden te creëren waarmee zij het leven kunnen leiden dat zij zelf willen leiden (Den Braber & Tirions, 2018).
- Woon- en daklozenbeleid. De *Capabilities-benadering* benadrukt dat de focus van het beleid meer gericht zou moeten worden op het vergroten van de mogelijkheden en kansen van mensen om datgene te bereiken dat zij van waarde vinden in plaats van het beleid te beperken tot materiële zaken zoals geld en inkomen (Kimhur, 2020; Haffner & Elsinga, 2019).
- Sociale duurzaamheid in gebiedsontwikkeling. Bij stedelijke ontwikkeling ligt de aandacht nog steeds vooral op de fysieke aspecten van de leefomgeving. Interessant is de groeiende aandacht in onderzoek voor de mogelijkheden om met de *Capabilities-benadering* preciezer te kijken naar wat er nodig is om te komen tot sociale duurzaamheid in gebiedsontwikkeling (Janssen e.a., 2019).

### 1.2.2 Rol van persoonsgebonden factoren en condities in de omgeving bij toegang tot de stad

In dit agenderende advies wordt, voortbordurend op de zojuist besproken *Capabilities-benadering*, de toegankelijkheid van de stad belicht vanuit het perspectief van de individuele burgers. Met als vertrekpunt de vraag: in welke mate hebben individuele mensen toegang tot de stedelijke samenleving, meer in het bijzonder tot de sleutelfuncties wonen, vervoer en publieke voorzieningen?



Om zicht te krijgen op de keuzes en mogelijkheden die mensen hebben als het gaat om deelname aan de stedelijke samenleving, is het van belang om de *persoonlijke omstandigheden en capaciteiten* van mensen onder de loep te nemen en de condities in de omgeving. Daarbij gaat het om zowel de *sociaal-culturele omgeving* (individuele achtergrond en cultuur), *de fysieke omgeving* (woningen, vervoer, voorzieningen, plekken om samen te komen) als de *institutionele omgeving* (wet- en regelgeving, instituties zoals overheid, woningcorporaties, zorg- en welzijnsinstellingen). Hieronder wordt een en ander nader toegelicht. (Zie ook figuur 2: Benadering vanuit individuele burgers op pagina 34-35.)

#### *Persoonlijke omstandigheden en capaciteiten*

Persoonlijke capaciteiten zijn in de eerste plaats *individueel*. Het gaat bijvoorbeeld om iemands geestelijke en lichamelijke gezondheid, inkomen, financieel vermogen, verstandelijk vermogen, taal- en leesvaardigheid, opleiding, leeftijd en (van toenemend belang) digitale vaardigheden. Nauw verweven met de persoonlijke capaciteiten is iemands persoonlijke situatie, waaronder zijn/haar woonomstandigheden (koopwoning of niet, huur in sociale sector of vrije sector, inschrijfduur op een wachtlijst) en persoonlijke omstandigheden (gescheiden, schuldproblematiek, verslavingen enzovoort). Ook de cultuur waarbinnen iemand opgroeit heeft invloed op persoonlijke kansen of belemmeringen.

Persoonlijke capaciteiten zijn in de tweede plaats *relationeel*: het vermogen om een sociaal netwerk te vormen en te benutten. Een partner, gezin of 'extended family', maar ook verenigingen of informele netwerken vormen

een aanvulling op de individuele capaciteiten. Als iemand zelf slecht is in het invullen van formulieren, kan een familielid of kennis daar wellicht wel goed in zijn. Of een buurman die contacten heeft, kan hulp bieden. Ook de publieke voorzieningen kunnen hierbij een belangrijke rol vervullen, omdat men daar anderen kan tegenkomen die ondersteuning of nuttige informatie kunnen geven.

Onder persoonlijke capaciteiten valt ook het vermogen van mensen om te handelen in verschillende situaties. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2017) benadrukt in dit verband het belang van 'redzaamheid'. De hedendaagse samenleving stelt hoge eisen aan de redzaamheid van burgers en vraagt alertheid op cruciale onderdelen van het leven. Lang niet alle burgers zijn hiertoe onder alle omstandigheden in staat:

"Het is niet meer voldoende om de brief met het jaarlijkse pensioenoverzicht netjes in een mapje op te bergen. Lang voordat de pensioendatum in zicht komt moet je in actie komen en keuzes maken. Een langdurige loopbaan bij één werkgever is steeds minder vanzelfsprekend. Van werknemers en zzp'ers wordt verwacht dat zij hun inzetbaarheid op peil houden en gespitst zijn op nieuwe kansen en bedreigingen. Binnen het gezondheidszorgbeleid staan autonomie en eigen verantwoordelijkheid voorop. De redzame patiënt is geïnformeerd, volgt een gezonde leefstijl, kiest zelf voor een behandelaar en beslist actief mee over de behandeling" (WRR, 2017).



Het vermogen van mensen om door eigen handelen grip op hun omgeving te krijgen is mede afhankelijk van de relaties die zij met anderen onderhouden. Het gaat daarbij zowel om functionele relaties met medewerkers van voorzieningen en diensten, als om informele relaties met familie, vrienden en kennissen. In onze maatschappij is sociaal vermogen essentieel om mee te kunnen doen. Mensen die deze vaardigheid minder hebben, lopen een grotere kans om te worden uitgesloten. Als het sociale netwerk afbrokkelt (of helemaal ontbreekt), is de kans groot dat mensen terechtkomen in een *marginalisatieproces* (Van Delden, 2019). Risicogroepen die Van Delden in dit verband noemt zijn mensen met onzeker en slecht betaald werk, mensen die langdurig werkloos zijn, mensen met schulden of mensen met persoonlijke beperkingen zoals dementie of een psychiatrische aandoening.

Behalve bij dit soort 'traditionele' kwetsbare groepen speelt het risico van marginalisatie tegenwoordig ook bij zzp'ers, parttime werkenden, callcentermedewerkers en stagiaires of trainees die in een kantoorbaantje blijven hangen om te worden overgeplaatst of ontslagen zodra de werkprocedures anders worden ingericht. Dit worden ook wel de 'nieuwe kwetsbaren' genoemd (Engbersen, 2020; Van Delden, 2019; en Putters (Van Assen, 2020)). Het Sociaal en Cultureel Planbureau constateerde in een onderzoek uit 2014 al dat de groep kwetsbare mensen in Nederland groter was dan gedacht (SCP, 2014).

### *Sociaal-culturele omgeving*

De sociaal-culturele omgeving van mensen bestaat uit de informele regels en randvoorwaarden waar ze mee te maken hebben. Het kan daarbij gaan om de codes die ervoor zorgen dat iemand een plek, woonomgeving of vervoersmodaliteit wel of niet tot 'zijn' domein rekent. Dergelijke codes kunnen verborgen zitten in bijvoorbeeld de kleding, het gedrag en het taalgebruik van aanwezigen, of in de inrichting en architectuur van de omgeving. De aan- of afwezigheid van bepaalde sociale groepen op pleinen, in speeltuinen of in parken kan een signaal vormen waardoor iemand zich wel of juist niet welkom voelt. Ook de karakteristiek van een bepaalde voorziening (een koffiehuis of een cappuccinobar; een kantoor of een werkplaats, een shoarmazaak of een visrestaurant) geeft codes af waardoor een bepaalde plek wel of niet 'eigen' is. De cultuur van gemeenschappen kan belemmerend werken of juist stimulerend zijn voor participatie.

### *Fysieke leefomgeving*

De fysieke leefomgeving bestaat in de eerste plaats uit de *publieke voorzieningen*: zowel de openbare buitenruimtes als de binnenruimtes waar mensen elkaar ontmoeten. In de tweede plaats bestaat de fysieke leefomgeving uit de *woonruimte* die mensen (al dan niet gedeeld met hun gezinsleden) als thuis- en uitvalsbasis gebruiken. En in de derde plaats omvat de fysieke leefomgeving de mogelijkheden die mensen hebben om zich door middel van *vervoer* te verplaatsen in de stad.





Al deze drie aspecten van de fysieke leefomgeving zijn van invloed op de mogelijkheden die mensen hebben om deel te nemen aan de stedelijke samenleving:

- Bij de publieke voorzieningen is bepalend in hoeverre er voldoende (openbare) ruimtes (zoals straten, parken, pleinen en niet-specifiek gedefinieerde 'rommelruimte' zoals lege veldjes) en binnenruimtes zijn (zoals bibliotheken, supermarkten, restaurants, winkels, huisartspraktijken, buurtcentra, sportscholen) waarvan mensen gebruik kunnen maken.
- Bij wonen is bepalend in hoeverre er woningen aanwezig en beschikbaar zijn met de specificaties die passen bij iemands persoonlijke situatie (groot/klein, levensloopbestendig, goedkoop/duur). Als mensen toegang hebben tot een betaalbare en veilige woning van een behoorlijke kwaliteit, houden zij geld over voor andere doelen in het leven zoals onderwijs of sociale activiteiten (Haffner en Elsinga, 2018). Overigens is het in dit verband relevant om te noteren dat wonen een in de grondwet verankerd recht is voor alle burgers.<sup>23</sup> Toch is in veel Nederlandse steden een situatie ontstaan waarin mensen worden belemmerd bij het vinden van een woning in de nabijheid van hun baan in de stad. Een passend woningaanbod ontbreekt bijvoorbeeld voor veel verpleegkundigen en leraren die in de stad (willen) werken.
- Bij vervoer is bepalend in hoeverre mensen de voor hun relevante bestemmingen kunnen bereiken. Zijn er voldoende infrastructuur en transportmiddelen in de omgeving aanwezig en beschikbaar (wegen,

<sup>23</sup> Het recht op huisvesting is in de grondwet verwoord in artikel 22.2: 'Bevordering van voldoende woonelegenheden is voorwerp van zorg der overheid'. De Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving wijst op het belang van dit recht in zijn recente advies over daklozen (RVS, 2020b).

rails, halteplaatsen, fietspaden, auto's, bussen, trams, treinen, fietsen, scooters enzovoort) én in welke mate zijn deze toegankelijk voor mensen met een beperking?

### *Institutionele omgeving*

De institutionele omgeving van mensen bestaat uit de formele regels waarmee zij te maken hebben en de formele randvoorwaarden waarbinnen ze moeten functioneren. Deze formele regels en randvoorwaarden zijn er voor elk onderdeel van de fysieke leefomgeving. Zo gelden er voor allerlei *publieke voorzieningen* in de stad toegangsprijzen, leeftijdsgrenzen en/of identificatieverplichtingen. Op het gebied van *wonen* in de stad zijn er de regels voor woonruimteverdeling, inkomensgrenzen en huurtoeslagen, de regels voor hypotheekverstrekking (hypotheekrenteaftrek, aflossingsregime, ratio's tussen inkomen en lening) en de regels waaraan particuliere verhuurders zich moeten houden (bijvoorbeeld huurbescherming). Ook rond het *vervoer* in de stad gelden er tal van regels, zoals de fiscale regels voor het gebruik van vervoermiddelen, de kosten van het ov, de regels voor het gebruik van de ov-chipkaart in tram, bus en metro, de dienstregelingen van tram, bus en metro, de veiligheidsvoorschriften en verzekeringsregels voor fietsen, scooters en auto's, enzovoort.

Verder maakt de institutionele erkenning van persoonlijke beperkingen, zoals een beperkte beheersing van de Nederlandse taal, beperkte digitale vaardigheden, een fysieke beperking en/of een beperkt inkomen, deel uit van de institutionele omgeving. Instituties zoals overheid,



woningcorporaties, zorg- en welzijnsinstellingen dienen randvoorwaarden te scheppen die ervoor zorgen dat mensen voldoende toegang hebben tot voorzieningen.

### 1.3 Conclusies

Het is van belang om naar de toegankelijkheid van de stad te kijken vanuit het perspectief van individuele burgers. Meer specifiek gaat het er om aandacht te hebben voor de invloed die persoonsgebonden factoren en de condities in de omgeving hebben op de mogelijkheden van burgers om beschikbare voorzieningen ook daadwerkelijk te gebruiken. De *Capabilities-benadering* heeft in dit verband meerwaarde. De benadering biedt een invalshoek die helpt om beter zicht te krijgen op de factoren waardoor bepaalde groepen mensen er op dit moment maar beperkt in slagen om deel te nemen aan de stedelijke samenleving. De benadering brengt in beeld welke (beleids)regels en impliciete codes inwerken op de mogelijkheden en onmogelijkheden van individuen om hun leven naar eigen inzicht in te vullen. Daarmee kunnen de aannames en blinde vlekken in beleid en in de uitvoering van beleid, die onbedoeld leiden tot uitsluitingsmechanismen, worden opgespoord.

Om de toegang tot de stad te kunnen waarborgen voor alle burgers, is het nodig om na te gaan of er voldoende rekening wordt gehouden met de toegankelijkheid van essentiële functies in de samenleving, door te kijken naar ieders mogelijkheden en beperkingen. Dit is aan de orde bij alle beleidsplannen die worden gemaakt op het gebied van de publieke voorzieningen,

wonen en/of vervoer. En het blijft een aandachtspunt tijdens de uitvoering en bij de evaluatie van het beleid. Dit is een opgave voor overheid, bedrijven en organisaties die in de stad actief zijn, en ook voor burgers zelf.

De stedelijke samenleving ontwikkelt zich in de tijd, onder invloed van veranderingen in de economie en onder invloed van veranderende collectieve en individuele waarden. Daarmee veranderen ook de uitgangspunten van beleidsmakers. De stedelijke samenleving van tien jaar geleden is zodoende niet gelijk aan de stedelijke samenleving van nu, die op haar beurt weer niet gelijk zal zijn aan de stedelijke samenleving over tien jaar. De veranderingen leiden onvermijdelijk tot een toe- of afname van de toegankelijkheid van de stad voor verschillende groepen burgers. De WRR merkt in dit verband op dat ongelijkheid als zodanig niet onaanvaardbaar en niet altijd vermijdbaar is:

“Onze samenleving kent en accepteert een aanzienlijke mate van ongelijkheid. Waar ongelijkheid echter de toegankelijkheid en betaalbaarheid van essentiële infrastructurele voorzieningen betreft, die iedereen nodig heeft om te kunnen functioneren in de samenleving, raakt dat aan ethische waarden van rechtvaardigheid” (Idenburg en Wijnen, 2018).

Wanneer ethische waarden van rechtvaardigheid in het geding komen, vraagt dat om aandacht, om maatschappelijk debat en waar nodig om overheidsinterventies. Toegang tot de stedelijke samenleving is bij uitstek een vraagstuk van inclusiviteit en rechtvaardigheid. Door het perspectief van individuele burgers mee te nemen in het stedelijk beleid, kan realisatie



van ontwikkelingsdoelstelling 11 van de Verenigde Naties ook in Nederland zichtbaar vorm worden gegeven.

#### 1.4 Benadering vanuit individuele burgers toegepast

In de volgende twee schematische intermezzo's worden voorbeelden beschreven van groepen voor wie de toegang tot de stedelijke samenleving niet meer vanzelfsprekend is. Het doel van de intermezzo's is om te illustreren hoe de benadering vanuit individuele burgers uit dit advies toegepast kan worden.

In beide intermezzo's wordt aandacht aan verschillende vragen geschonken. Waarom is de toegang voor deze groep burgers niet vanzelfsprekend? Waar lopen ze tegen aan als ze deel willen nemen aan de stedelijke samenleving? Welke mogelijkheden en belemmeringen zijn voor hen relevant en welke zijn dit precies? De persoonlijke omstandigheden en capaciteiten en de omgeving worden bekeken. Zijn er belemmeringen in de fysieke leefomgeving die wonen, gebruik van de publieke voorzieningen en vervoer moeilijk of onmogelijk maken? Zijn er institutionele beperkingen, door wetten en regels, door beleidsaannames, of doordat burgers niet 'passen' in of niet gezien worden door het beleid? Of zijn er beperkingen van sociaal-culturele aard, over wat van hen wordt verwacht of wat ze niet mogen? Beide intermezzo's starten met een paar voorbeelden, kijken vervolgens naar de mogelijkheden en belemmeringen en geven tenslotte indicaties van de urgenties, beleidsuitgangspunten, enkele cijfers, noemen inspirerende aanpakken en geven richting voor verdiepende literatuur.



# INTERMEZZO 1: OUDEREN

## VOORBEELDEN

### Nieuw Waldeck

In de wijk Nieuw Waldeck (Den Haag) – waar relatief veel ouderen wonen – zijn allerlei kleinschalige voorzieningen verdwenen. Hoewel de ouderen die er wonen verschillend zijn (actief of slecht ter been, met groot of zeer beperkt sociaal netwerk enzovoorts) ervaren velen dit als een belemmering. Het project Ervaar Waldeck beoogt de zelfredzaamheid van ouderen te vergroten door de publieke voorzieningen samen met ouderen te verbeteren. Door uitnodigende en toegankelijke routes te maken en fysieke, sociale en technologische randvoorwaarden te scheppen zodat dagelijkse behoeften vervuld kunnen worden: het doen van boodschappen, het maken van een praatje of samen met anderen iets kunnen doen.

### Wij laten ons nog niet kisten

Veel ouderen in het Oude Westen (Rotterdam) wonen in woningen die niet meer geschikt voor hen zijn. De woning heeft geen lift of is inmiddels (veel) te groot geworden. Deze ouderen willen om allerlei redenen wel in hun vertrouwde buurt blijven wonen. De bewonerswerkgroep 'We laten ons nog niet kisten' bestaat uit een aantal strijdbare ouderen die op allerlei manieren aandacht vragen voor dit probleem. Zij organiseren ook samen met de woningcorporatie bijeenkomsten voor oudere wijkbewoners om hen bewust te maken dat verhuizen op termijn noodzakelijk is. Ouderen geven elkaar tips over hoe zij zich kunnen voorbereiden op een verhuizing en geschikte woningen in de wijk (met een lift) worden bezocht.

## MOGELIJKHEDEN EN BELEMMERINGEN

### Persoonlijke omstandigheden en capaciteiten

- Financiële zorgen
- Gezondheidszorgen: vaker complexe gezondheidsproblemen
- Lage taalbeheersing, leesvaardigheid en geletterdheid
- Digitale vaardigheden ontbreken bij veel ouderen wat leidt tot problemen bij toegang tot de woningmarkt, zorg, financiën enzovoorts

### Fysieke leefomgeving

- Geschikte woning (aanpassen of verkassen)
- Toegankelijke woonomgeving (brede trottoirs, drempelloos)
- Nabijheid van voorzieningen in de publieke ruimte: Triple A voorzieningen: arts, apotheek, supermarkt en ov-halte binnen loopafstand maar ook sociale activiteiten

### Institutionele omgeving

- Eist digitale vaardigheden voor aanvragen
- Regelgeving belemmerend bij opzetten andere woonvormen
- Wel normen toegankelijkheid ov-haltes, niet voor aanwezigheid en nabijheid
- 'Leesbaarheid' informatie ov ingewikkelde puzzel
- Obstakels die samenhangen met de maatschappelijke arrangementen in onze samenleving

### Sociaal-culturele omgeving

Negatief: Afname actieradius → verminderd activiteitenpatroon → kleiner netwerk en groter isolement → meer afhankelijk van contacten en voorzieningen in de buurt.

Positief: Fijnmazige sociale infrastructuur → vermindert problemen van vereenzaming en non-participatie → verbetert kwaliteit van leven.

Positief: 'Open' publieke plekken → ontmoeting, informele netwerken, allerlei vormen van gemeenschapsorganisatie, slaan van bruggen tussen sterk en zwak en het ontwikkelen van steunstructuren met 'anderen'.

### Urgentie

- Van 2,4 miljoen 65+-ers in 2018 naar 3,2 miljoen in 2040
- In 2030 meer dan 2 miljoen 75-plussers, 600.000 meer dan nu; de groep 85-plussers, die relatief veel zorg nodig heeft, groeit van 380.000 nu naar ca 540.000
- In 2017 woonde 92% van de 75-plussers zelfstandig
- Inkomensverschillen: 25% heeft minder dan € 21.500/jaar, 25% heeft meer dan € 44.500/jaar

### Beleidsuitgangspunt

Uitgangspunt Langer zelfstandig beleid: eigen regie en zelfredzaamheid. Mensen worden aangesproken op hun eigen kracht en mogelijkheden.

### Realiteit

Kwetsbare ouderen met weinig gezondheidsvaardigheden, weinig sociale vaardigheden of laaggeletterdheid hebben moeite om de informatie over zorg en ondersteuning te vinden, te begrijpen en er om te vragen.

### Inspiratie

Aanpak Rotterdam: Programma Langer thuis

*Waar lopen ouderen tegenaan (nu) en wat hebben zij nodig om langer zelfstandig te wonen (in de toekomst)?*

Tools ontwikkeld op basis van kwalitatief onderzoek als handvatten voor aanpak in de wijk:

*Een zestal persona's: beschreven aan de hand van hun netwerk, huis, zorgnetwerk, gezondheid, wijk, aanpassingen, verhuisgenegenheid, informatie en benadering en urgentie.*

*Sleutelmomenten: essentiële momenten waarop behoeften veranderen of waarop betrokken instanties preventieve verandering kunnen stimuleren om langer zelfstandig te kunnen blijven wonen.*

### Bronnen en verder lezen

Cie Tzto (2020), Oud en zelfstandig in 2030. Een reisadvies. Daalhuizen e.a. PBL (2019), Zelfstandig thuis op hoge leeftijd. RVS (2020a), De 3e levensfase: het geschenk van deze eeuw. De Klerk e.a. SCP (2019), Zorgen voor thuiswonende ouderen.

## INTERMEZZO 2: DAKLOZE JONGEREN

### VOORBEELDEN

Eva (20) zoekt naar een nieuwe woning. Ze logeert tot nu toe bij een vriendin, want bij haar moeder kan ze niet terecht en haar vader heeft geen vaste plek om te wonen. Haar verzoek om een briefadres is door de gemeente al meerdere malen afgewezen. Omdat ze nu formeel nergens woont komt haar studiefinanciering (ze is bijna klaar met haar MBO-4 opleiding) onder druk te staan (RVS, 2020b).

Vaish (24) groeide op in verschillende pleeg-, logeer-, kinder- en gezinshuizen. Op haar achttiende moest ze dat type zorg verlaten. Ze trok in bij haar moeder, maar dat werd geen succes. Niet veel later stond ze op straat. Ze sliep bij mensen die ze kende via haar werk of via het logeershuis. Uiteindelijk kon Vaish terecht in een begeleid wonen traject van het Leger des Heils. Ze denkt er nu over om een opleiding te gaan volgen (RVS, 2020b).

Monique's (54) dilemma. 'Om weer een menswaardig bestaan te krijgen, moet ik mijn vier kinderen het huis uitzetten, dan heb ik weer recht op huursubsidie en andere toeslagen'. Ze is wettelijk verplicht om tot 21-jaar in de kosten van levensonderhoud en studie te voorzien. Maar vanaf dat ze 18 zijn geworden wordt het inkomen uit bijbaantjes van de kinderen opgeteld bij haar inkomen. Geld voor een kamer hebben de kinderen niet en ze wil hen helemaal niet op straat zetten. Kamers voor ca € 300,- zijn er niet de stad (Goemans in Volkskrant Magazine 4 april 2020).

### MOGELIJKHEDEN EN BELEMMERINGEN

#### Persoonlijke omstandigheden en capaciteiten

- Problemen in de opvoeding: familieconflicten, mishandeling en misbruik, pleeggezin, uithuisplaatsing
- Gezinsamenstelling: afwezigheid vader, laag opleidingsniveau ouders, scheiding, stiefouders, verslaving ouders
- Schoolloopbaan: pesten, spijbelen, verkeerde vrienden, slechte schoolprestaties, vroegtijdig schoolverlaten
- Life-events: trauma/ingrijpende gebeurtenis, depressie, gedragsproblemen, verslaving, tienermoeder
- Financiële positie: (ouders met) beperkt inkomen of uitkering, schulden, flexibel werk, kleine baantjes.

#### Fysieke leefomgeving

- Beschikbaarheid goedkope kamers/woningen
- Geschikte en voldoende opvangplekken

#### Institutionele omgeving

- Crisisopvang beperkte duur, doorstroom slecht
- Vaste woonplek vaak randvoorwaarde voor zorgverzekering, inschrijving voor een opleiding en de aanvraag voor studiefinanciering of uitkering
- Inwonend kind ouder dan 18 jaar financieel nadelig voor ouders (kortingen op toeslagen en uitkeringen, de leeftijdsgrens verschilt per regeling) → soms wordt een kind door ouders uit huis gezet

- Bestaansonzekerheid door veranderingen in stelsel sociale zekerheid t.a.v. werk en inkomen: aanpassen Wajonguitkering en sluiten sociale werkplaatsen
- Digitale oerwoud van aanvragen voor steun

#### Sociaal-culturele omgeving

- Aantal jongere daklozen met migratieachtergrond groeit, en ze zijn gemiddeld jonger
- Merendeel jongens, ¼ tot ⅓ meisjes, waarvan ¼ tot ½ een kind heeft of zwanger is

#### Urgentie

Aantal jongere daklozen (van 18 tot 30 jaar) is verdriedubbeld tussen 2009 en 2018: nu 12.800 waarvan 7.100 met een niet-westerse achtergrond.

Aantal dakloze jongeren tot 18 jaar in 2016 ca 3.960

#### Beleidsuitgangspunt

Vanaf 18 zelfredzaam: zelf regie nemen over financiële situatie en woonsituatie, en zelfstandig kunnen participeren in de samenleving. Weinig jongeren zijn dan zelfredzaam, dat geldt in nog sterkere mate voor kwetsbare jongeren.

#### Realiteit

60% dakloze jongeren heeft verleden in jeugdzorg. Na 18e stopt de jeugdzorg. Nadat verplichte hulp vrijwillig wordt als ze 18 worden, wijzen zij die hulp vaak af en zoeken ze het verder zelf uit. Ze maken vaak schulden of gebruiken drank en drugs, zonder dat iemand hen waarschuwt voor de risico's van deze keuzes. Deze vrijheden kunnen tot grote problemen leiden, met name bij kwetsbare jongeren.

#### Inspiratie

"Laat die jongeren nou niet eerst een traject ingaan, maar begin met een veilige woonplek. Oftewel: investeer in Housing First. Voor een dakloze jongere is onderdak het voornaamste probleem. En als je dat niet eerst oplost, verergerd de situatie snel. Jongeren die dakloos dreigen te worden, vormen namelijk een kwetsbare groep die juist op dat moment mentaal die hele bureaucratische keten niet aankan" (Paul Hofstra, dir. Algemene Rekenkamer Rotterdam).

#### Beweging

In juni 2020 kondigde het kabinet aan dat er 200 miljoen euro extra naar gemeenten gaat voor opvang daklozen. Housing First als inspiratie. Doel: eind 2021 10.000 extra woonplekken voor dak- en thuislozen. Hoeveel voor 18- tot 23-jarigen is niet bekend. De gemeente Rotterdam pleit voor een aanpassing van de landelijke regelgeving om te voorkomen dat jongeren onnodig op straat komen.

#### Bronnen en verder lezen

Movisie (2017, 2020), Factsheets zwerfjongeren en daklozen. Sneep (2020 a en b), Toename dakloosheid jongeren Rotterdam. RVS (2020b), Herstel begint met een huis. Goemans (2020), Fulltime werken en arm, Volkskrant (4 april 2020).



## 2 TOEGANG TOT PUBLIEKE VOORZIENINGEN

**Publieke voorzieningen zijn voor burgers van belang om volwaardig deel te kunnen nemen aan de stedelijke samenleving. Men ontmoet elkaar op straat, in buurthuizen, parken en op pleinen en wisselt er kennis en informatie uit. Informatie die burgers verder kan helpen bij het vinden van bijvoorbeeld werk. Ook de nabijheid van publieke voorzieningen is van belang: parken, speeltuinen, buurtsupermarkten, bibliotheken, wijkcentra enzovoorts. Echter, de toegang tot de publieke voorzieningen staat onder druk door mechanismen als schaalvergroting, vercommercialisering en de dringende behoefte aan bouwlocaties. Tegelijkertijd verandert de aard van publieke voorzieningen. Plekken waar de welvarende burger zich thuis voelt, worden steeds dominanter. Dit gaat ten koste van de leefwerelden van veel andere bewoners. De opgave om in steden een verscheidenheid aan publieke voorzieningen te behouden of te creëren die voor verschillende mensen uitnodigend zijn, lijkt daardoor steeds urgenter te worden, zo constateert de raad in dit hoofdstuk.**

## 2.1 De waarde van publieke voorzieningen

Wat zijn de 'publieke voorzieningen' van een stad precies en wat is de waarde ervan voor de stedelijke samenleving?

### 2.1.1 Afbakening begrip 'publieke voorzieningen'

'Publieke voorzieningen' is een breed begrip. Er vallen buitenruimtes onder, zoals straten, parken en pleinen. Deze buitenruimtes hebben een verbindingsfunctie om van a naar b te gaan en een verblijfsfunctie. Daarnaast vallen binnenruimtes onder het begrip 'publieke voorzieningen'. Binnenruimtes die een veelheid aan voorzieningen kunnen herbergen (denk aan bibliotheken, scholen, buurtcentra, kapperszaken, voetbalkantines, (buurt)winkels en metro- en treinstations). Het kan in beide gevallen gaan om ruimtes die publiek, semi-privaat of privaat eigendom zijn. Ook de vervoermiddelen in het openbaar vervoer (metro's, trams en bussen) kunnen worden gezien als een onderdeel van de publieke voorzieningen. In de literatuur wordt in plaats van het begrip 'publieke voorzieningen' ook het begrip 'publieke ruimtes' (met en zonder dak) of het begrip 'publiek domein' gebruikt. In plaats van publieke voorzieningen wordt ook wel gesproken over 'de sociaal-fysieke infrastructuur' van steden en buurten (zie ook paragraaf 2.1.6)

Een belangrijk kenmerk van publieke voorzieningen is dat we er de spreekwoordelijke 'ander' tegen kunnen komen. We kunnen er in contact komen met en moeten ons verhouden tot 'ander' gedrag, andere ideeën en andere voorkeuren. Daarmee is het ook een domein van verrassing en reflectie en moeten de plekken voor verschillende mensen interessant zijn (Hajer & Reijndorp, 2001). Over wat er nodig is om publieke voorzieningen (binnen

en buiten) te creëren die voor velen uitnodigend zijn om er te verblijven en naar toe te gaan, is reeds veel onderzocht en geschreven. Het gaat om een scala aan (ontwerp) principes die bewust ingezet kunnen worden: vooraf bij ontwerp en inrichting en tijdens, bij gebruik en beheer.<sup>24</sup>

Behalve fysieke plekken in de stad zijn er ook steeds meer digitale plekken waar mensen anderen kunnen ontmoeten. Ook die platforms behoren tot de publieke voorzieningen. Een deel van deze online uitwisselingen leiden vervolgens weer tot daadwerkelijke ontmoetingen (Franke et al., 2014; De Waal, 2012). Ook kranten, televisie en discussiefora waar discussies in de publieke sfeer plaatsvinden, maken deel van uit van het publiek domein (Hajer & Reijndorp, 2001).

#### Bewonersorganisatie 'Aktiegroep het Oude Westen'

Een voorbeeld van een publieke voorziening waar een grote diversiteit aan mensen samenkomt (met uiteenlopende culturele achtergronden, met hoge en lage opleidingen, met betaalde banen en werkloos), is het pand van bewonersorganisatie Aktiegroep het Oude Westen. Het Oude Westen is een stadswijk in het centrum van Rotterdam. De vestiging van de Aktiegroep is een laagdrempelige plek waar al vijftig jaar door en met bewoners wordt gewerkt aan het versterken van de wijk en wijkbewoners.

<sup>24</sup> Onderzoeken die ingaan op de vraag wat goed functionerende publieke voorzieningen (binnen en buiten) nodig hebben, zijn bijvoorbeeld: Whyte, W. H. (1980), *The social life of small urban spaces*; Gehl, J. (2016) *Steden voor mensen*; Van der Zwaard, J. (2010), *Scenes in de copycorner*; Specht, M. & Van der Zwaard, J. (2015), *De uitvinding van de Leeszaal*.

De vele vrijwilligers vormen als het ware een ‘humuslaag’ waarop nieuwe contacten kunnen ontstaan, informatie wordt uitgewisseld en initiatieven tot bloei kunnen komen. De plek is iedere werkdag open en je kunt er voor 25 cent een kopje koffie of thee krijgen. Bewoners die binnenlopen worden gehoord en geholpen met hun vragen, bijvoorbeeld met het invullen van formulieren of met het zoeken naar een sociale huurwoning via het digitale aanbodmodel. Karmidjoh Siman: “Toen ik twee jaar geleden met pensioen ging, wilde ik wel actief worden in mijn wijk. Op een avond over duurzaamheid die door bewoners werd georganiseerd, ben ik actief geworden bij de werkgroep bewustwording. Nu adviseer ik buurtgenoten over hoe ze hun energierekening omlaag kunnen krijgen. Dat is een win-win situatie. Goed voor de portemonnee en het milieu”.

Bron: Desmet & Linssen (2019)

### 2.1.2 Kloppend hart van lokale gemeenschappen

Publieke voorzieningen (binnen en buiten) dragen bij aan de kwaliteit van leven van burgers. Parken, groene verbindingen en waterplassen zijn waardevolle plekken in de stad waar bewoners gratis kunnen recreëren, bewegen, elkaar ontmoeten, spelen, rust en verkoeling kunnen vinden. Onderzoek in de Haagse Schilderswijk laat zien dat publieke voorzieningen betekenisvolle plekken kunnen zijn waar mensen iets leren, iets ondernemen en bijdragen aan verbeteringen van hun leefomgeving (Franke et al., 2014). Volgens de Amerikaanse stadssocioloog Oldenburg (1989) vormen deze ruimtes het ‘kloppend hart’ van lokale gemeenschappen en zorgen

ze voor sociale vitaliteit en de ontwikkeling van een goed functionerende democratie. Het zijn omgevingen waar bewonersinitiatieven en allerlei vormen van ondersteuning aan individuen en gemeenschappen tot stand kunnen komen.

### 2.1.3 Thuisgevoel dankzij ‘kleine ontmoetingen’

Tussen onbekenden vinden in het publieke domein vooral korte uitwisselingen plaats, die soms slechts bestaan uit kijken en bekeken worden, luisteren en afgeluisterd worden. Een kruisende blik of een klein knikje. Stadsantropoloog Ruth Soenen spreekt op basis van haar observaties in de tram en winkels in Antwerpen in dit verband van ‘het kleine ontmoeten’: een kort praatje, samen om iets lachen of over iets klagen, of elkaar even helpen. Het gaat ook om ‘de groet-en-korte-praatjesrelaties’ die je soms hebt met je burens of mensen uit je straat (Van der Zwaard, 2010). Deze ‘kleine ontmoetingen’ zijn niet onbelangrijk, want je raakt daardoor vertrouwd met elkaar. Het vreemde wordt minder vreemd en bedreigend. Mensen komen dingen te weten van anderen waardoor hun eigen beeldvorming wordt bijgesteld en/of er (meer) empathie ontstaat. Dit heeft een positieve invloed op onderlinge verhoudingen tussen mensen en op gevoelens van veiligheid en ‘je thuis voelen’ (Van der Zwaard, 2010; Blokland, 2008). Bewoners voelen zich gelukkig en willen graag ‘wortelen’ in buurten waar kleine ontmoetingen kunnen plaatsvinden: met de caissière bij de supermarkt, de fietsenmaker om de hoek en de haringman op het plein (Gadet, 2020). Veel meer hebben mensen vaak niet nodig; een belangrijke ongeschreven regel in het stedelijk leven is immers afstand houden, niet te verwarren met onverschilligheid (Van der Zwaard, 2010).





### 2.1.4 Toegang tot informatie, nieuwe inzichten en steun

De sleutelfunctie ‘publieke voorzieningen’ kan een belangrijke rol spelen bij het uitbreiden van persoonlijke capaciteiten van burgers, zodat ze beter in staat zijn om deel te nemen aan de stedelijke samenleving. Ongeplande (kleine) ontmoetingen en uitwisselingen in publieke voorzieningen kunnen toegang geven tot nieuwe informatie, kennis en inzichten (Blokland, 2008; Gadet, 2020). Bij verenigingen, in buurthuizen of zelfs in de wachtkamer van de huisarts (zie kader) kunnen informele netwerken ontstaan die iemands persoonlijke capaciteiten versterken. Uitwisselingen in het publieke domein dragen zo bij aan de zelfredzaamheid van burgers. Zij kunnen allerhande vaardigheden opdoen die hen verder kunnen helpen bij (bijvoorbeeld) het vinden van een baan, stage of opleiding.

Het vergroten van lokale netwerken heeft ook aantoonbaar positieve effecten op het welbevinden van burgers: op hun gezondheid, gevoelens van (sociale) veiligheid en de kans op (betaald) werk. Burgers, of ze nu meer of minder persoonlijke capaciteiten bezitten, ervaren hierdoor minder stress en hebben meer vertrouwen in anderen. Ze hebben meer energie om zich op allerlei manieren in te zetten. Op deze manier bieden publieke voorzieningen (binnen en buiten) een vruchtbare bodem voor een positieve lokale sociale dynamiek (Engbersen, 2016; Specht, 2016).

### Vluchtige ontmoeting biedt toegang tot nieuwe informatie en inzichten

Een jonge Antilliaanse moeder van een prematuur baby'tje raakt in de wachtkamer van het consultatiebureau aan de praat met een autochtone, hoogopgeleide moeder van een half jaar oudere tweeling: smalltalk die begint met opmerkingen als ‘schattig maar zwaar, zo’n tweeling.’ De eerste moeder staat er alleen voor. Haar baby vergt veel verzorging en ze zorgt ook al voor haar depressieve vader, bij wie ze inwoont. Ze zit er flink doorheen. De tweede moeder vraagt of ze geen recht heeft op een persoonsgebonden budget voor zorgondersteuning. De eerste moeder heeft daar nog nooit van gehoord, maar zal het navragen bij de sociale dienst, waar ze toch naartoe moet. Maanden later wordt de tweelingmoeder bij de supermarkt aangehouden door de Antilliaanse moeder. Deze laatste memoreert het gesprekje bij de dokter en zegt dat ze het zo leuk vindt dat ze de tweelingmoeder nu kan bedanken voor de goede tip. Ze heeft inmiddels een persoonsgebonden budget waaruit ze ondersteuning kan betalen, en het gaat veel beter dan destijds: met haar kind en met haarzelf. Niets meer dan het gevolg van smalltalk – in een publieke voorziening die geografisch zo lag dat er mensen met uiteenlopende hulpbronnen kwamen.

Bron: Blokland (2008)

### 2.1.5 Nabijheid van publieke voorzieningen

De nabijheid van publieke voorzieningen is cruciaal voor mensen met een beperkte actieradius, zoals jonge gezinnen, kinderen, ouderen en mensen met een zwakke gezondheid. Ook is de nabijheid van publieke



voorzieningen van belang voor mensen die om allerlei andere redenen weinig bewegingsvrijheid hebben, geen auto hebben en/of weinig geld. Het openbaar vervoer (ov) is duur in de Nederlands steden en een goed werkende fiets is niet voor iedereen evident. Voor deze specifieke groepen is het belangrijk dat allerlei publieke voorzieningen op loop- en rollatorafstand goed te bereiken zijn (Klinenberg, 2019; Engbersen, 2016). Maar ook voor de vele zzp'ers en flexwerkers zonder baanzekerheid is het belangrijk om te opereren in omgevingen waar verschillende contacten snel zijn gelegd en ondersteunende voorzieningen vlakbij aanwezig zijn. Wonen is daarom veel meer dan een woning, en een buurt is veel meer dan een woonbuurt. Het is belangrijk dat in de directe leefomgeving publieke voorzieningen aanwezig zijn die burgers toegang bieden tot onder meer (vrijwilligers)werk, sociale netwerken, vrije tijd, steun, een praatje en zorgfuncties zoals huisarts, fysiotherapeut, school en kinderopvang (Gadet, 2020).

### **2.1.6 Kracht van fijnmazigheid en verscheidenheid**

In plaats van publieke voorzieningen wordt ook wel gesproken over de sociaal-fysieke infrastructuur van steden en buurten; een verzameling plekken die allerlei vormen van sociale interactie mogelijk maken. Onderzoek in de Verenigde Staten, op basis van een indrukwekkend databestand met daarin cijfers over een periode van ruim vier decennia, toont aan dat de aanwezige sociaal-fysieke infrastructuur in buurten een veel betere voorspeller is voor actieve betrokkenheid van burgers dan de sociaal-economische status van een buurt of de kenmerken van buurtbewoners (Specht, 2018). Ook onderzoeken naar de veerkracht van steden tijdens (natuur)rampen in de Verenigde Staten maken zichtbaar dat in buurten met

een vitale sociaal-fysieke infrastructuur minder mensen in (zeer ernstige) problemen raakten. Het gaat niet om één bepaald type voorziening of organisatie in een wijk, maar om een fijnmazige sociaal-fysieke infrastructuur van allerlei (kleine) gemeenschappen met overlappende netwerken van burgers (Specht, 2018; Klinenberg, 2019). Een verscheidenheid aan publieke voorzieningen draagt bij aan onderlinge steun, aan het smeden van informele buurtnetwerken, het ontwikkelen van nieuwe vormen van collectiviteit en het activeren van burgers. Het beschikbaar stellen van lokaal publiek vastgoed kan daarmee een aanjager zijn voor burgers om actief te worden (Specht, 2018). Een goed functionerend publiek domein kan bruggen slaan tussen 'sterkere' en 'zwakkere' bewoners en vereenzaming en non-participatie verminderen (Van der Lans, 2020a; Engbersen, 2016). Verscheidene experts pleiten er dan ook voor om een fijnmazige infrastructuur van publieke voorzieningen (binnen en buiten) te creëren om de ontmoetingskansen tussen mensen zo goed mogelijk te faciliteren (Klinenberg 2019; Blokland 2008). Aandacht voor de voorwaarden waarop de sociale infrastructuur kan groeien en bloeien in wijken en buurten is belangrijk (Van der Lans, 2020b).

## **2.2 Publieke voorzieningen onder druk**

De publieke voorzieningen in steden verschrallen de laatste decennia steeds meer. Verschillende mechanismen spelen daarbij een rol: vercommercialisering, bezuinigingen en schaalvergroting. Ook burgerinitiatieven lopen hier tegenaan.



### 2.2.1 Toenemende invloed van commerciële belangen

Er is gemeenten veel aan gelegen om in steden een milieu te creëren waarin de economie goed gedijt (Milikowski, 2018). Deze strategie leidt ertoe dat publieke voorzieningen in toenemende mate worden beheerst door commerciële belangen. In de huidige stedelijke transformaties trekken de publieke voorzieningen veelal aan het kortste eind (Franke & Veldhuis, 2018). Steeds meer winkels, terrassen, kiosken en paviljoens domineren de inrichting en invulling van de stad; plekken waar je enkel als consument kunt verblijven. De alledaagse ontmoetings- en ontwikkelfunctie die de stad heeft voor bewoners, komt hierdoor in het gedrang (Rli, 2014).

Hoe commerciële belangen de publieke voorzieningen onder druk zetten, is in tal van ontwikkelingen waarneembaar. Zo krijgen voor steden kenmerkende publieke gebouwen als de rechtbank, het stadhuis en het postkantoor steeds vaker een commerciële functie; het worden bijvoorbeeld hotels en winkelcentra. Scholen, kerken en zelfs molens en gemalen veranderen in horeca. En als het geen horeca is, worden deze gebouwen vaak te koop gezet om er (klus)woningen van te maken (Franke & Veldhuis, 2018). Bij nieuwbouwontwikkelingen zijn projectontwikkelaars meestal niet geneigd om ruimte te reserveren voor ontmoetingsplekken en maatschappelijke voorzieningen, omdat deze te weinig rendement opleveren (Beuzenberg et al., 2018). Informele 'rommelgebieden' in de stad, groene plekken, volkstuintjes en/of sportvelden worden geregeld opgeofferd om te voorzien in de dringende behoefte aan bouwgrond (Franke & Veldhuis, 2018).

Steden faciliteren de laatste jaren ook steeds meer festivals en bieden de organisatoren alle ruimte om neer te strijken in stadsparken. De consequentie van deze 'festivalisering' van de openbare ruimte is dat groene (koele) stadsparken steeds vaker tijdelijk worden afgesloten en enkel toegankelijk zijn voor wie een ticket koopt. Het betekent dat de stadsparken van functie veranderen: van een rustige groene openbare plek waar je kunt sporten, picknicken en wandelen, naar een privaat omheind, druk en lawaaiig festivalterrein met foodtrucks.

"De vraag rijst: waar optimaliseren we voor? De burgers van de stad of de winst op een jaarrekening?"<sup>25</sup> Meerdere experts pleiten voor een paradigmashift naar een systeem waarin het collectieve belang voorop staat (Milikowski, 2019).

#### Huisartspraktijk moet plaatsmaken voor woontoren

Huisartsen in de grote steden komen nauwelijks nog aan betaalbare werkruimte. Voor de Rotterdamse huisarts Thao Nguyen neemt de druk acute vormen aan. Hij moet binnenkort zijn praktijk aan de Blaak verlaten. Het pand wordt gesloopt en maakt plaats voor een woontoren. De bewoners van die toren zullen straks heel moeilijk aan een huisarts komen. Nguyen kwam na een rondgang langs collega's tot de conclusie dat het centrum van Rotterdam alleen al drie extra huisartsen nodig heeft.

<sup>25</sup> Uitspraak van Marleen Stikker tijdens interview (Milikowski, 2019).



Die komen er niet, rekent hij voor: een huisarts krijgt voor vestiging 170 tot 180 euro per vierkante meter per jaar van de zorgverzekeraar. “Als ik hier iets nieuws zoek, kost het me 400 euro per jaar. Dat is niet te betalen”.

Bron: Trouw (2020a)

### 2.2.2 Bezuinigingen en schaalvergroting

Door bezuinigingen op het welzijnswerk zijn tal van publieke voorzieningen (clubhuizen, wijkcentra, bibliotheekfilialen) de afgelopen jaren uit wijken verdwenen. Het leegkomend maatschappelijk vastgoed wordt meestal verkocht aan commerciële partijen. Een hoge opbrengst bij commercieel gebruik is voor gemeenten, corporaties en kerken vaak te verleidelijk om te laten lopen (Franke & Veldhuis, 2018). Het gevolg is dat het aantal voorzieningen in de wijk waar mensen voorheen voor allerlei praktische zaken naartoe gingen en waar vanzelfsprekend contact tussen groepen ontstond, is verminderd (Van der Zwaard, 2010). En terwijl woningcorporaties in het verleden zorgden voor de realisatie van bijvoorbeeld een gezondheidscentrum zodat huurders een huisarts en apotheek in de buurt hadden, sturen zij tegenwoordig door de aanscherping van hun takenpakket en beperkingen van hun budget veel minder op de ontwikkeling van dit soort maatschappelijke voorzieningen in wijken. Het is onduidelijk welke partijen dat nu gaan oppakken (Beuzenberg et al., 2018).

Een toename en aanscherping van regels, mede als gevolg van aanbestedingsprocedures, leiden ertoe dat allerlei publieke voorzieningen

specialistischer worden ingevuld. Hierdoor richten deze publieke plekken zich steeds meer op specifieke doelgroepen (zoals ouderen of mensen die in armoede leven) en kunnen er minder contacten tussen verschillende mensen tot stand komen.<sup>26</sup>

De vergaande schaalvergroting speelt een rol in de verschraling van publieke voorzieningen. Zo hebben fusies van middelbare- en hogescholen ertoe geleid dat de toegang tot onderwijs in steden een groeiend probleem is geworden (door onder meer beperkte openbaar vervoerverbindingen in wijken naar regionale knooppunten waar de onderwijsclusters zich vestigen).<sup>27</sup> Ook hebben veel wijkbibliotheken hun deuren gesloten, zijn voorzieningen als sportvelden naar de randen van de stad verplaatst en is het aantal ziekenhuislocaties afgenomen.

De verschraling van de sociaal-fysieke infrastructuur in wijken heeft gevolgen voor de kwaliteit van het stedelijk leven van burgers. Zeker burgers met een beperkte actieradius komen in de knel. Zo wordt het voor ouderen en hulpbehoevenden lastig om langer zelfstandig thuis te wonen als de voor hen noodzakelijke voorzieningen niet meer op loopafstand aanwezig zijn. En kinderen kunnen niet meer zelfstandig naar de bibliotheek of naar school gaan.

<sup>26</sup> Arnold Reijndorp, persoonlijke mededeling, 18 februari 2020.

<sup>27</sup> Bas Govers, persoonlijke mededeling op basis van onderzoek in het kader van het ov plan 2040 voor de gemeente Rotterdam, 20 april 2020.



### Verschraling van het bibliotheekaanbod

Openbare bibliotheken zijn belangrijk voor kennisoverdracht en moeten ruimte bieden voor mensen om elkaar te ontmoeten en met elkaar over zaken te debatteren. Maar doordat gemeenten de afgelopen jaren de geldkraan dichtdraaiden, bieden steeds minder bibliotheken nog alle voorzieningen aan die ze volgens de wet moeten aanbieden, zo heeft de Raad voor Cultuur onlangs vastgesteld. Bovendien daalt het aantal bibliotheeklocaties gestaag. In vijf gemeenten is er zelfs helemaal geen bibliotheek meer. Ze moesten sluiten, omdat ze geen geld meer kregen van de gemeente. De raad verwacht dat de afname van het aantal bibliotheekvoorzieningen de komende jaren doorzet en dat de verschillen in aanbod tussen gemeenten zullen toenemen.

Bron: Trouw (2020b)

Met de sluiting van voorzieningen verdwijnen tegelijkertijd plekken van publieke vertrouwdheid. Onderzoeken wijzen uit dat dit aspect van de verschraling van publieke voorzieningen onvoldoende wordt erkend (Specht & Van der Zwaard, 2013). De Rli constateerde eerder al dat gemeenten zich weinig rekenschap geven van de gevolgen van het verdwijnen van voorzieningen voor de kwaliteit van het stedelijk leven en dat deze gevolgen ingrijpender kunnen zijn dan enkel een langere reistijd naar een voorziening (Rli, 2014).

### 2.2.3 Burgerinitiatieven vanuit buurt en wijk

De laatste jaren zijn tal van burgerinitiatieven en sociale ondernemingen ontstaan die actief zijn in het publieke domein. Van bewoners die parken onderhouden tot burgercollectieven die zich inzetten voor groene straten of de oprichting van een leeszaal in de wijk. Burgers die met elkaar deelsystemen voor diensten en spullen opzetten, maaltijden bereiden voor ouderen of werkplaatsen oprichten voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt. Deze burgerinitiatieven brengen maatschappelijke ambities terug in het publieke domein (Franke et al., 2015).

Maar ook dit soort burgerinitiatieven worden regelmatig doorkruist door de vercommercialisering van het stedelijke publieke leven. Zo zijn er burgerinitiatieven en sociale ondernemingen die op basis van gedegen investeringsplannen en exploitatiebegrotingen een serieus bod hebben gedaan op maatschappelijk vastgoed dat door corporaties en/of gemeenten te koop werd aangeboden, maar er niet tussen kwamen doordat commerciële partijen meer betaalden (NRC, 30 april 2020). Ook worden steeds meer sociale ondernemingen en burgerinitiatieven die een gebouw van de gemeente of woningcorporatie huren, geconfronteerd met forse jaarlijkse huurverhogingen, waardoor voortzetting moeilijk wordt.

#### *Rommelruimte*

Vanzelfsprekend hebben culturele initiatieven, beginnende bedrijven en burgerinitiatieven ruimte nodig. Broedplaatsen, lege of braakliggende terreinen en goedkope rommelruimten zijn dan ook cruciaal voor de dynamiek van het moderne stedelijk leven; daar ontstaan nieuwe initiatieven,



bedrijven en sociaal ondernemerschap. Probleem is dat er steeds minder ruimte in de stad is die niet bebouwd of gepland is.

## 2.3 Spanningen in het publieke domein

Ontmoetingen in het publieke domein zijn niet alleen opbouwend en positief. Het is ook een ruimte waar sociale conflicten worden uitgevochten (Reijndorp, 2012). Regelmatig doen zich spanningen voor over het *gebruik* van publieke voorzieningen. Een goed ontwerp van publieke binnen- en buitenruimtes moet daarom niet enkel gelegenheid bieden om elkaar te ontmoeten, maar ook om elkaar te kunnen vermijden (Linssen, 2015). Sommige groepen zijn bij publieke voorzieningen dominantier dan anderen en kunnen 'de orde' meer bepalen. Wat betekent dit voor de toegankelijkheid van de stad zoals anderen die ervaren?

### 2.3.1 Ongeschreven codes die een ruimte toegankelijk maken (of juist niet)

De sociaal-culturele omgeving waar burgers mee te maken hebben, kan een grote impact hebben op de (ervaren) toegankelijkheid van de stad. Er zijn diverse ongeschreven codes die ervoor zorgen dat iemand een plek, plein of park wel of niet tot 'zijn' domein rekent. Voel ik mij hier thuis, in deze sfeer? Is deze plek voor mij gemaakt? Zoals besproken in hoofdstuk 1 (paragraaf 1.2.2) kunnen dit soort codes betrekking hebben op de inrichting en architectuur van een locatie, op kleding, gedrag en taalgebruik van de aanwezigen, en op de aan- of juist afwezigheid van bepaalde publieke voorzieningen. Ook de aan- of juist afwezigheid van bepaalde groepen en de daarmee samengaande sociale interactie zorgt ervoor dat mensen zich

wel of niet op hun gemak voelen in een buurtcentrum, op een plein, in een speeltuin of park, er graag komen of juist niet. "Mensen voelen haarscherp aan wanneer ze zich op een ons-soort-mensenplek, een ander-soort-mensenplek, een veel-soorten-mensenplek of een privéplek bevinden" (Van der Zwaard, 2010).

#### Centrum Den Haag voelt niet 'thuis' voor jongeren uit Schilderswijk

Jongeren uit de Haagse Schilderswijk gaan wel naar het stadscentrum, maar blijven daar niet hangen. Er is geen aansluiting met hun leefwereld. Ze worden soms ook aangesproken door agenten: 'Wat doe je hier? Mag ik je legitimatie zien?'. Ze voelen zich niet thuis in het centrum en gaan er alleen heen voor een gerichte boodschap.

Bron: Abarkane, persoonlijke mededeling (maart 2020)

#### *Iedereen stelt zijn eigen stad samen*

In de netwerksamenleving stelt iedereen steeds meer zijn eigen stad samen. De stad is een omgeving geworden die we als individu à la carte gebruiken (Seghers, de Vries, 2017). Burgers maken hun 'eigen publiek domein'. Dat leidt ertoe dat de stad voor iedereen anders is en niet voor iedereen dezelfde perspectieven en toegangsmogelijkheden biedt. Nadrukkelijker dan vroeger kiezen mensen zelf met wie ze interacteren. Dat geldt ook voor de plaatsen waar ze dat doen. Afspraken zijn zo gemaakt met de mobiele telefoon. De plekken waar men gelijkgestemden, ons-soort-mensen tegen komt, zijn verspreid over de stad. Vele mensen leven in hun eigen bubbels. We zien talloze mono-culturele enclaves, een veelheid aan verschillende



werelden. Specifieke plekken die worden ingenomen door ‘stedelijke stammen’ die zich kenmerken door een gemeenschappelijke belangstelling, leefstijl en/of achtergrond (Hajer & Reijndorp, 2001). Deze parochiale domeinen noemen we ook communities, zoals de gay community (Reijndorp, 2012).

Overigens maken de ruimtes van ‘andere groepen’ het stedelijk leven natuurlijk wel interessant en aantrekkelijk, mits de dominante groep niet als bedreigend of storend wordt ervaren (Hajer & Reijndorp, 2001). Denk aan de kijkers bij het grote skatepark op de West-Blaak in Rotterdam of de ouderen op bankjes rond een kinderspeelplaatsje (Van der Zwaard, 2010).

### 2.3.2 Onveiligheid

Veiligheidskwesties bij publieke voorzieningen (binnen en buiten) bepalen mede de toegankelijkheid van de stad. Wanneer daklozen, drugsverslaafden, dealers of overlastgevende jongeren rondhangen in buurthuizen, parken of op pleinen, zullen andere bewoners onveiligheid ervaren en deze plekken gaan mijden. In bepaalde buurten durven kinderen minder vaak naar buiten omdat er vooral ‘jongens van de straat’ (met een grote mond) buiten zijn. Hun dominante aanwezigheid heeft een negatief effect op het sociale klimaat op straat – waardoor vervolgens ook andere kinderen (en ouders met kleine kinderen) minder gebruik maken van publieke plekken in de wijk. Ook zijn er in elke stad straten, pleinen en parken waar met name vrouwen en ouderen zich in de avond en nacht niet veilig voelen. Zulke gevoelens, terecht of niet, verminderen hun toegang tot de stad. Het ontbreken van structurele aandacht voor goed onderhoud van de openbare

buitenruimtes is in dit verband vaak een probleem. Verpauperde, vieze en slecht onderhouden plekken zijn minder aantrekkelijk en toegankelijk, waardoor ze worden gemeden en vervolgens weer ongewenste situaties aantrekken. Wie een positieve uitwisseling in het publiek domein wil faciliteren, zal deze vicieuze cirkel moeten doorbreken.

Wanneer in delen van de stad criminele en onwenselijke activiteiten plaatsvinden, reageren politie en lokale overheid hierop veelal met disciplinerende en repressieve ingrepen, zoals de instelling van een lokaal verbod op samenscholing of alcoholgebruik en het houden van preventieve fouilleeracties. Deze repressieve interventies kunnen spanningen opleveren onder bepaalde groepen. Ook beperken deze repressieve maatregelen de toegang tot de stad voor bepaalde groepen; zij kunnen zich niet meer vrij bewegen in de stad. Boutellier et al. (2019) pleiten in dit verband voor een nieuwe wijkenaanpak. De door hen bepleite strategie kenmerkt zich door de combinatie van een repressieve én een sociale aanpak, waarbij er óók aandacht is voor verbetering van de sociaal-maatschappelijke positie van bewoners in wijken waar ondermijnende criminaliteit zich heeft weten te nestelen en waar sociale problemen zich opstapelen.

### 2.3.3 Weinig ruimte voor ‘anders zijn’

De vraag ligt voor hoe stadssamenlevingen in het publieke domein omgaan met ‘anders zijn’ en ‘anders doen’. Is er nog wel ruimte voor mensen die afwijken van de ‘middenklassenorm’? Sommige groepen krijgen tegenwoordig geen plek meer in publieke voorzieningen omdat zij de normale gang van zaken of sociale orde verstoren, zoals mensen met psychische problemen



of bierdrinkende Oost-Europeanen in een stadspark. Hoe om te gaan met deze spanningen in de publieke voorzieningen (binnen en buiten), waarbij tot op zekere hoogte de sociale orde gehandhaafd moet worden, maar er ook ruimte moet zijn voor de diversiteit aan mensen die in de stad leeft?

### **Aanpak overlast rond twee bankjes in Amsterdam**

In oktober 2019 ontstond er commotie over twee bankjes op het Hugo de Grootplein in Amsterdam. Na klachten over alcoholisten die dagelijks rondhingen bij de bankjes, had het stadsdeel besloten de bankjes weg te halen. De maatregel leidde tot kritiek uit de gemeenteraad: door het weghalen van de bankjes was de sociale cohesie in de buurt aangetast. Het was immers ook een plek waar ouderen uit de buurt geregeld samenkamen voor een praatje. Het besluit werd teruggedraaid en de bankjes kwamen terug. Wel liet de gemeente weten na te zullen denken over een alcoholverbod als alternatieve maatregel.

Het voorbeeld staat volgens Floor Milikowski, auteur van het boek 'Van wie is de stad; De strijd om Amsterdam', symbool voor de veranderende visie op de openbare ruimte en de positie van verschillende gebruikers van de stad. "Waar het een aantal decennia geleden volstrekt normaal was dat zwervers sliepen op bankjes of in beschutte portieken, dat overlast deel uitmaakt van de complexiteit van het stedelijk leven, dat leven in de stad in essentie gepaard gaat met het delen van ruimte met anderen, daar heerst nu een sterke tendens om de stedelijke ruimte te voorzien van strakke kaders".

Bron: Milikowski (2019)

In Nederlandse steden wordt, in vergelijking met vele andere steden in de wereld, strikt vastgehouden aan ordelijke en formele regels. Mensen moeten voor allerlei werkzaamheden over de juiste diploma's beschikken en een onderneming moet aan vele regels en eisen voldoen. Verschillende groepen nieuwkomers waaronder arbeidsmigranten, statushouders en ongedocumenteerden, kunnen hierdoor moeilijk hun capaciteiten ontplooien. Er is in onze steden weinig ruimte om op informele manieren te kunnen ondernemen: een tafeltje buiten op straat of bijvoorbeeld de mogelijkheid om een plekje van enkele vierkante meters voor een dag te huren in een hal om iets te kunnen verkopen. Ook letterlijk neemt de 'rommelruimte' in de stad af: de nog niet 'aangeharkte' plekken waar initiatieven, startende (sociale) ondernemers en kunstenaars ruimte krijgen om hun (informele) activiteiten te kunnen ontplooien. Meer dynamiek, plek en vrijheid aan de onderkant van de stad kunnen de mogelijkheden van mensen om deel te nemen aan de stadssamenleving vergroten.<sup>28</sup>

### **2.3.4 Uitsortend karakter van populaire groepen**

De aard van publieke voorzieningen (binnen en buiten) is in steden sterk aan het veranderen, zo nemen diverse experts waar. De plekken waar de welvarende burger zich thuis voelt, worden steeds dominanter. Steden profileren zich ook graag als aantrekkelijke stad voor deze doelgroep. De dominantie van de welvarende burger gaat echter ten koste van de leefwerelden van veel andere stadsbewoners. Delen van de openbare ruimte die in de ogen van stadsontwerpers niet aantrekkelijk zijn voor deze groep,

<sup>28</sup> Maarten Hajer, persoonlijke mededeling, 18 februari 2020.





worden opnieuw ingericht. Hoogleraar stadssociologie Jan Rath wijst in dit verband op de veranderende woningmarkt, de vele zzp-werkplekken, de koffiebars en designwinkels die de plaats innemen van oude kantoren, bruine kroegen en Turkse groentewinkels. Hoewel deze ontwikkeling deels organisch ontstaat, spelen lokale overheden bewust een rol hierin. “De stad modelleert zich steeds meer naar de behoeften van een specifieke groep: er worden *scenes*, sferen en subculturen gemaakt voor een nieuwe heersende rijkere klasse.” Deze ontwikkeling heeft consequenties voor bewonersgroepen die wél plezier beleefden aan minder hippe plekken. “Voor wie geen vier euro voor een cappuccino kan betalen is steeds minder plek” (Milikowski, 2018).

Meer en meer experts op het terrein van stedelijke ontwikkelingen maken zich grote zorgen over de exclusiviteit en het ‘uitsortende karakter’ van populaire steden, waardoor grote groepen bewoners in de knel komen.

## 2.4 Conclusies

Nederlandse steden beschikken over het algemeen over een aantrekkelijk aanbod van voorzieningen, parken en pleinen. De toegang tot de sleutelfunctie ‘publieke voorzieningen’ staat echter onder druk door mechanismen als schaalvergroting, vercommercialisering en behoefte aan bouwlocaties. Tegelijkertijd verandert de aard van publieke voorzieningen.

Veranderingen die afzonderlijk worden gezien, hebben in samenhang een versterkend negatief effect op de toegang van de sleutelfunctie ‘publieke

voorzieningen’ voor burgers. (Lokale) overheden dragen hierdoor bewust en onbewust bij aan de vershraling van de publieke voorzieningen. Bijvoorbeeld met de verkoop van maatschappelijk vastgoed aan de hoogste bidder (waardoor sociale ondernemers en bewonersinitiatieven die een bod doen op maatschappelijk vastgoed het nakijken hebben), met de jaarlijkse forse verhoging van huurprijzen van maatschappelijke vastgoed (waardoor voortzetting van sociale ondernemingen en burgerinitiatieven moeilijker wordt), of met de aanscherping van het takenpakket en financiële inperking van woningcorporaties (waardoor zij zich niet meer bezighouden met de ontwikkeling van maatschappelijke voorzieningen in wijken). Andere voorbeelden zijn het toelaten van meer terrassen op pleinen en festivals in stadsparken (waardoor er steeds minder gelegenheden zijn waar mensen gratis kunnen sporten, picknicken en wandelen) en het inperken van ‘rommelruimte’ waar sociale initiatieven zich zouden kunnen ontwikkelen.

Ook zijn de plekken in de stad waar de welvarende burger zich thuis voelt, steeds dominanter geworden. De publieke voorzieningen van veel andere stadsbewoners krimpen hierdoor in, ten gunste van de welvarende burgers. De vorm en inrichting van publieke voorzieningen (binnen en buiten), de keuze om bepaalde burgerinitiatieven wel of niet te steunen, de geringe tolerantie jegens mensen die ‘anders’ zijn en doen, en de strikte regels, kaders en oplossingen die worden ontwikkeld – dit alles wijst erop dat professionals en beleidsmakers zich onvoldoende bewust zijn van de ‘uitsortende’ mechanismen die zich voltrekken en dat zij te weinig oog te hebben voor de diversiteit van de mensen die in de stad wonen en de uiteenlopende perspectieven, mogelijkheden en behoeftes die daarbij



horen. De waarde van publieke voorzieningen en het belang van nabijheid wordt door professionals veelal onderschat.

Als het aanbod van publieke voorzieningen afneemt, nemen ook mogelijkheden voor burgers af om elkaar steun te bieden, onderlinge vertrouwdheid te ontwikkelen, nieuwe vormen van collectiviteit te ontplooiën, kennis uit te wisselen en bijvoorbeeld iets te leren. De afgelopen jaren zijn voorzieningen zoals scholen en sportvelden uit wijken verplaatst. Dit is niet alleen nadelig voor mensen met een beperkte actieradius, maar ook voor de kwaliteit en veerkracht van de stedelijke samenleving als geheel. Wonen is immers veel meer dan een woning en een buurt is veel meer dan een woonbuurt.

Om de toegang tot de stedelijke samenleving voor een veelheid aan verschillende mensen te waarborgen, is een fijnmazige infrastructuur van publieke voorzieningen noodzakelijk: goed functionerende publieke voorzieningen die voor mensen van verschillende achtergronden uitnodigend zijn om naartoe te gaan. Plekken waar mensen iets kunnen leren, ondernemen en hun bijdrage kunnen leveren aan verbeteringen in hun leefomgeving, waar ze gratis gebruik van kunnen maken om te recreëren, te sporten en tot rust te komen. Nabijheid van zulke ruimtes is van belang, zeker voor mensen met een beperkte actieradius.

De geschetste factoren die de publieke voorzieningen onder druk zetten en de stad steeds minder toegankelijk maken voor de verscheidenheid aan mensen die er wonen, zullen niet vanzelf verdwijnen. Er zal moeten worden nagedacht over wat betekenisvolle interventies kunnen zijn om de toegang

tot de stad te verbeteren, met name voor die groepen die de afgelopen jaren in de knel zijn gekomen. Dit is een opgave voor overheid, wetenschap, bedrijven, organisaties die in de stad actief zijn, én voor burgers zelf.





### 3 TOEGANG TOT WONEN

Een woning biedt meer dan alleen maar onderdak. Het is ook de plek waar je kunt werken, anderen kunt ontvangen en die de uitvalsbasis vormt voor je activiteiten. Het is daarmee een 'sleutel' tot de stedelijke samenleving. Drie aspecten bepalen de toegang tot deze sleutelfunctie, het wonen in de stad: de *beschikbaarheid*, de *betaalbaarheid* en de *geschiktheid* van woningen. De beschikbaarheid van woningen is problematisch, omdat er in de meeste stedelijke regio's in Nederland structurele krapte is op de woningmarkt. Ook de betaalbaarheid van woningen is voor veel groepen burgers een probleem, omdat de prijzen (zowel huur als koop) sterk zijn gestegen en de inkomenszekerheid is afgenomen. Tot slot is ook de geschiktheid van woningen voor veel mensen een probleem, omdat hun individuele omstandigheden en wensen veelal niet aansluiten bij het woningaanbod. In dit hoofdstuk analyseert de raad problemen rond de toegang tot wonen in de stad. Daarbij bouwt de raad voort op veel adviezen en onderzoeken die hierover de afgelopen jaren zijn verschenen.

### 3.1 Beschikbaarheid: krapte op de woningmarkt

Het woningtekort in Nederland was begin 2020 opgelopen tot 315.000 woningen, oftewel 4% van de woningvoorraad (Capital Value, 2020). De groei van de woningvoorraad houdt de toename van het aantal huishoudens al langere tijd niet meer bij. De regio Amsterdam behoort met een tekort van 7,4% tot de krapste regio's van Nederland, maar het grootste tekort (8%) is te vinden in Delft en het Westland (Capital Value, 2020). Pas op langere termijn is het denkbaar dat het tekort enigszins terugloopt. Daar is wel een jarenlange forse woningproductie voor nodig, terwijl de productie juist onder druk staat door onder meer hoge bouwkosten en knelpunten bij het ruimtelijk inpassen van woningen.<sup>29</sup>

Het tekort had wat lager kunnen zijn als partijen in de nasleep van de financiële crisis (anticyclisch) woningen hadden laten bouwen. In het verleden namen woningcorporaties deze rol op zich, maar de in 2013 door het Rijk ingevoerde verhuurderheffing (voor verhuurders van minstens 50 sociale huurwoningen) dwong hen tot het maken van keuzes. Een keuze tussen voldoende, betaalbare of geschikte (duurzaam en levensloopbestendig) woningen. De afgelopen jaren hebben corporaties wel fors geïnvesteerd in verduurzaming<sup>30</sup>, maar het aantal nieuw te bouwen sociale huurwoningen bleef achter bij de ambities en de behoefte.

<sup>29</sup> Hier speelt mee dat er steeds minder bouwvergunningen worden afgegeven, onder meer door de PFAS- en stikstofuitspraken van de Raad van State in 2019.

<sup>30</sup> De verwachting is dat 50% van de sociale voorraad in handen van corporaties in 2022 minimaal label B heeft (Capital Value 2020).

#### 3.1.1 Haperende doorstroming, groeiende woonvraag in steden

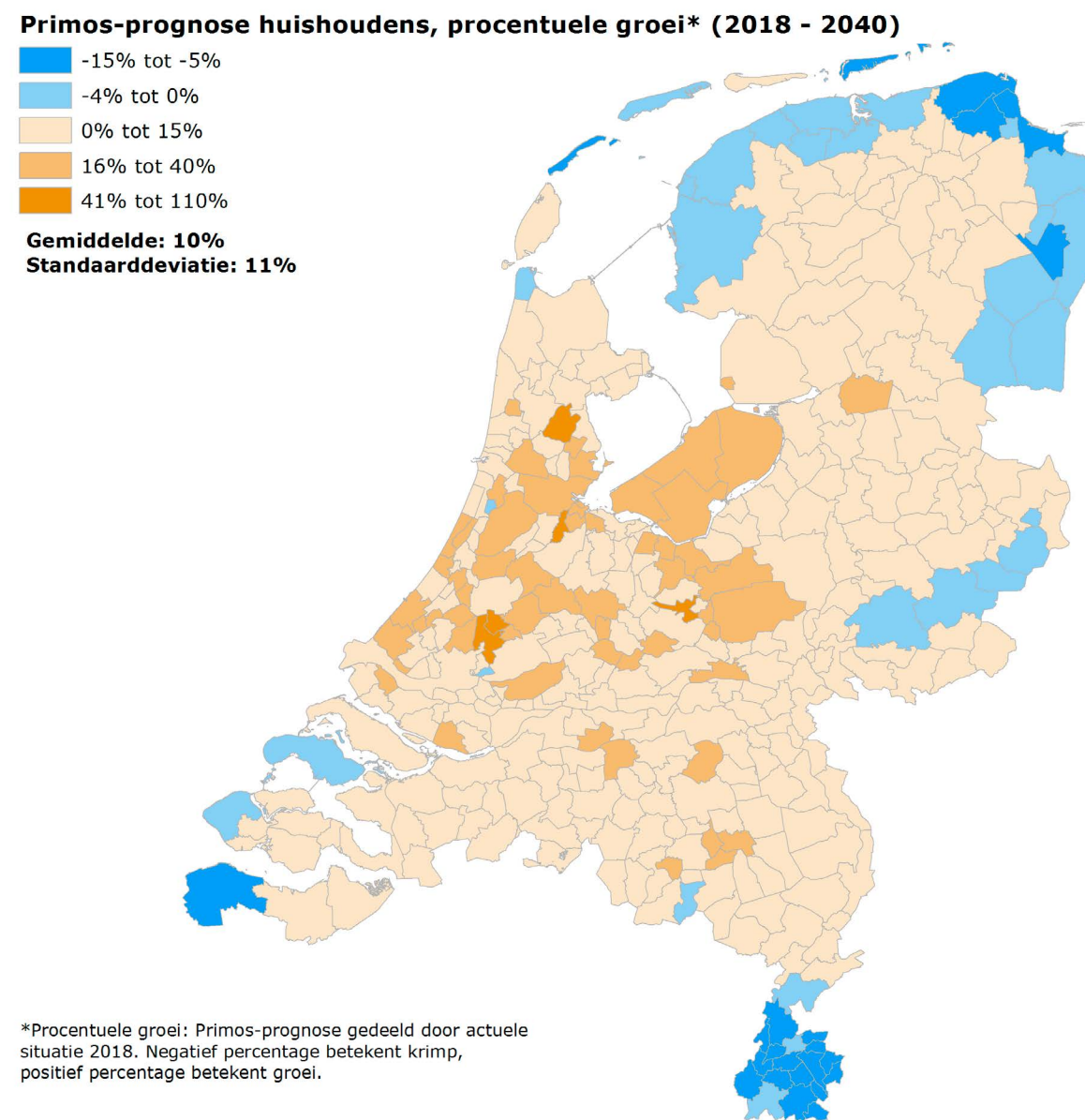
De geboortegolf van vlak na de tweede wereldoorlog strekt zich uit over ongeveer 25 jaar. Veel mensen uit deze generatie vormen op dit moment een gezin, maar in de komende decennia zal deze groep in toenemende mate gaan bestaan uit alleenstaanden, omdat de kinderen de deur uit gaan en op den duur één van de partners wegvalt. Voor het aanbod van bestaande woningen dat vrijkomt via doorstroming op de woningmarkt maakt het veel uit wat deze mensen gaan doen als ze niet langer een gezin vormen. Maken ze een 'stap terug', bijvoorbeeld naar een appartement, dan komt hun woning beschikbaar voor jonge (aanstaande) gezinnen. Doen ze dat niet, dan kan het nog lang duren voordat de woning langs 'natuurlijke weg' vrijkomt. In dat geval zal de vergrijzing er toe leiden dat er steeds meer gezinswoningen worden bewoond door niet-gezinnen: alleenstaanden en stellen zonder kinderen. Daardoor wordt de bestaande woonruimte steeds minder efficiënt benut. Recent onderzoek laat zien dat er nu al veel zolders en kamers leegstaan. Vooral huishoudens boven de 50 jaar wonen opvallend ruim. Ook laat het onderzoek zien dat de groep tussen 35 en 50 jaar, huishoudens die veelal in de gezinsfase zitten, vaak relatief klein woont (Crutzen & Hagen, 2020). Voorlopig blijft er dus een grote vraag naar gezinswoningen, er worden immers steeds opnieuw gezinnen gevormd.

Niet overal in Nederland is de vraag naar gezinswoningen overigens even groot, want de bevolkings- en huishoudensgroei is niet evenredig verdeeld over Nederland. Er is sprake van krimp- en groeiregio's. Dat betekent dat er gebieden zijn in Nederland waar minder behoefte is aan woningen; zie



figuur 3. Vooral in de verstedelijkte regio's zal het aantal huishoudens en dus de behoefte aan woningen naar verwachting blijven toenemen.

**Figuur 3: Prognose groei aantal huishoudens per gemeente tussen 2018 en 2040**



Bron: Primos (2019), bewerking RIGO

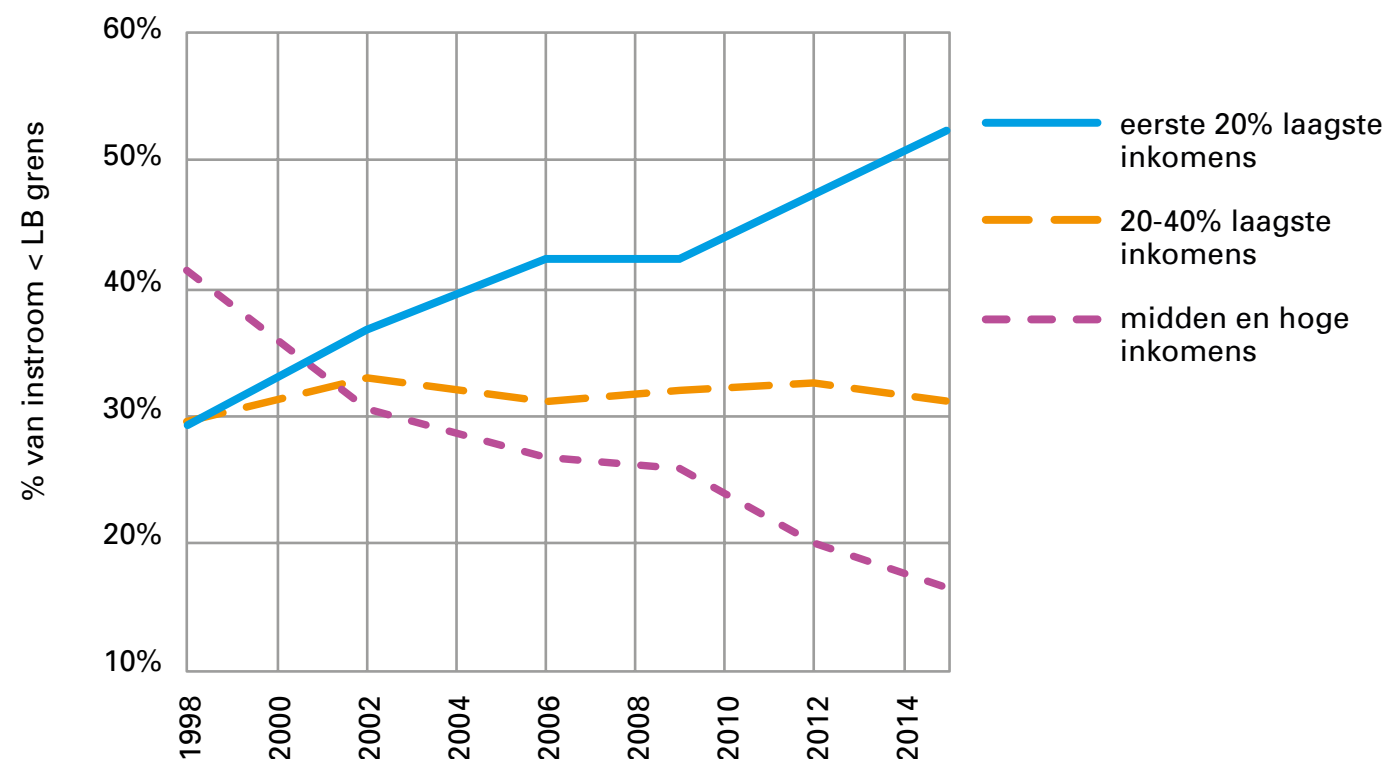
### 3.1.2 Sociale huursector verkleind

Het woonbeleid in de steden is de afgelopen twintig jaar gericht geweest op het efficiënter inrichten van de sociale huursector. De voorraad sociale huurwoningen moest worden afgestemd op de omvang van de groep die deze betaalbare woonvoorziening echt nodig heeft. Dat betekende minder sociale huurwoningen voor een kleinere doelgroep. De sociale huurwoningvoorraad werd verkleind door woningen te verkopen, in huurprijs te verhogen (boven de huurliberalisatiegrens van € 737,14) of minder woningen terug te bouwen dan te slopen (Leidelmeijer et al., 2018). In de afgelopen twintig jaar is de corporatiesector door deze ontwikkelingen zeker met 15% gekrompen. De krimp is het grootst (20%) bij de woningen onder de liberalisatiegrens (analyse WBO/WoON bestanden van 1998-2018; Leidelmeijer et al., 2020).

Ook werd de uitstroom bevorderd. Mensen die gezien hun inkomen niet afhankelijk waren van een corporatiewoning werden al eind vorige eeuw met premies en hypotheekrenteaftrek verleid om een woning te kopen. Aanvullend werd in 2012 de inkomensafhankelijke huurverhoging geïntroduceerd, bedoeld om hogere inkomens te laten doorstromen naar woningen die gezien hun inkomen beter bij hen pasten. Tot slot werd de instroom beperkt met een inkomenstoets in de vorm van passend toewijzen, die werd geregeld in de nieuwe Woningwet (2015). Het gevolg van deze opeenvolgende maatregelen is dat sinds het begin van deze eeuw de sociale huurvoorraad kleiner is geworden en de hogere inkomens uit dit woningsegment zijn weggestroomd; zie figuur 4.



**Figuur 4: Instroom in het segment sociale huurwoningen, naar inkomen**



Bron: Leidelmeijer et al. (2018)

Veel voormalige sociale huurwoningen, vooral de woningen in aantrekkelijke wijken, zijn door de woningcorporaties in de verkoop gedaan als gevolg van het woonbeleid van de afgelopen twintig jaar. Die verkoop gaat nog steeds door. Woningcorporaties doen dit om extra inkomsten te genereren om de verhuurderheffing te kunnen compenseren en te investeren in hun woningvoorraad. Het beleid heeft ertoe geleid dat de uitstroom van midden- en hoge inkomens uit de sociale huursector is verdubbeld, terwijl de instroom (die in absolute zin wel gelijk is gebleven) voornamelijk nog bestaat uit lagere inkomens (Leidelmeijer et al., 2018).

### **Veerkracht van wijken met veel corporatiebezit onder druk**

Veel corporatiewoningen die in gemengde wijken stonden, zijn verkocht of naar de vrije sector overgeheveld. Hierdoor zijn sociale huurwoningen sterker geografisch geconcentreerd. Omdat de eisen om in aanmerking te komen voor een sociale huurwoning zijn verhoogd, maken kwetsbare groepen relatief een groter deel uit van die instroom dan voorheen. Daarbij springt de groep met psychische problemen en een licht verstandelijke beperking in het oog. Zij worden geacht minder lang of niet in een instelling te verblijven en thuis (ambulant) hulp te krijgen (Leidelmeijer et al., 2018).

De sociale veerkracht van deze wijken staat onder druk. De bewoners zijn er gemiddeld lager opgeleid, hebben vaker fysieke en psychische gezondheidsklachten en ervaren daardoor ook vaker meer overlast van elkaar (Leidelmeijer et al., 2018). De teruggang in leefbaarheid zorgt voor een uitstroom van minder kwetsbare mensen uit de wijken. De achterblijvers kunnen daardoor steeds minder een beroep doen op een vorm van samenredzaamheid. Buren die deze hulp wél kunnen geven, worden steeds meer overvraagd.

### **3.1.3 Wachttijden en woonruimteverdeelp Problemen**

De krimp van de voorraad sociale huurwoningen in de steden heeft geleid tot schaarste in de sociale huursector. Er komen weliswaar minder mensen voor deze woningen in aanmerking dan voorheen, maar doordat de huidige huurderspopulatie bijna geen alternatieven heeft buiten de sector, komen



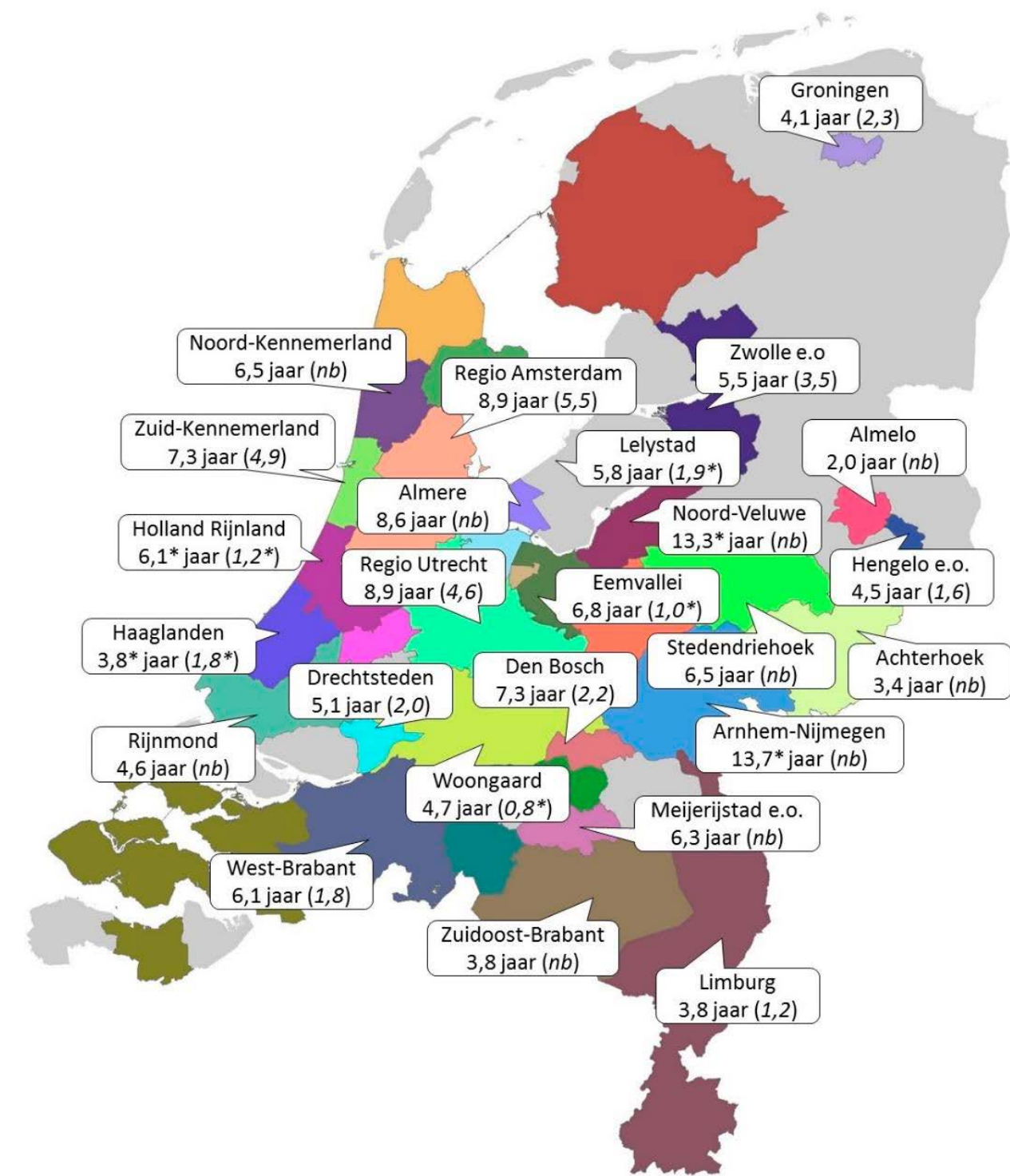
er ook weinig woningen vrij. In combinatie met de stokkende woningbouwproductie en de ongelijke druk op de landelijke woningmarkt zorgt dat voor lange wachttijden en woonruimteverdelingsproblemen. Aan wie moet voorrang worden gegeven bij het verdelen van de (schaars) vrijkomende woningen? En wat zijn dan de alternatieven voor hen die tussen wal en schip dreigen te vallen?

### Wachttijden

Vooral in stedelijke gebieden is er een tekort aan (vrijkomende) betaalbare woningen. Dat blijkt uit de wachttijden van woningzoekenden die in aanmerking komen voor een corporatiewoning; zie figuur 5.

De 'inschrijfduur' is de tijd dat een woningzoekende staat ingeschreven en de 'zoekduur' is de periode tussen de eerste reactie van een woningzoekende op een geadverteerde huurwoning en een succesvolle verhuring. De inschrijfduur is belangrijk, omdat dit het criterium is aan de hand waarvan sociale huurwoningen doorgaans worden toegewezen. Een woningzoekende moet gedurende enkele jaren ingeschreven staan als woningzoekende in een bepaald zoekgebied, alvorens met enige kans van slagen te kunnen gaan zoeken. Dat zoeken gaat door zelf te reageren op geadverteerde woningen van corporaties. Dit systeem geeft de woningzoekende wel enige regie, maar vraagt ook persoonlijke vaardigheden die niet iedereen in gelijke mate heeft. Het belang van inschrijfduur zorgt ervoor dat de mobiliteit in de sociale huursector gering is, want wie eenmaal is verhuisd moet weer nieuwe inschrijfduur opbouwen. De inschrijfduur vertegenwoordigt zodoende een waarde die mensen met een woning niet zomaar inzetten.

**Figuur 5: Wachttijden in sociale huursector: gemiddelde inschrijfduur en (tussen haakjes) zoekduur in jaren (2017)**



Bron: Kromhout & Wittkämper (2019)

De woonruimteverdeelsystemen zijn niet landelijk maar regionaal. Dit leidt ertoe dat de inschrijfduur die huurders hebben opgebouwd in een regio, niet geldt voor een andere regio. Dat is ongunstig voor woningzoekenden die onverwachts naar een andere regio willen verhuizen, bijvoorbeeld omdat ze daar een baan hebben gevonden.

#### *Woonruimte voor urgenten en bijzondere doelgroepen*

Er zijn in de meeste stedelijke regio's meer woningzoekenden dan vrijkomende sociale huurwoningen. Dat kan al problematisch zijn voor mensen met een reguliere verhuiscens, maar het is voor mensen die met spoed een woning nodig hebben (bijvoorbeeld na een scheiding) een acuut probleem. Mensen die moeten verhuizen om sociale of medische redenen dan wel vanwege sloop of renovatie, kunnen een bewijs van urgentie krijgen. Gemeenten geven deze urgenten binnen het gewone woonruimteverdelingsmodel voorrang (mits ze niet te kieskeurig zijn). Er zijn ook groepen waarvoor corporaties direct bemiddelen buiten het verdeelsysteem om; denk aan statushouders of mensen die uitstromen uit de maatschappelijke opvang of jeugdzorg.

Bij elkaar wordt minstens 20% (maar in sommige steden kan dat oplopen tot 50%) van de vrijkomende woningen toegewezen aan urgenten en bijzondere doelgroepen. Niettemin ervaren ook deze groepen nog problemen met het vinden van huisvesting (Kromhout & Wittkämper, 2019). Voor de reguliere woningzoekenden en mensen die met spoed een woning nodig hebben maar geen urgentiestatus bezitten, zoals gescheiden ouders of arbeidsmigranten, bedraagt de wachttijd vaak vele jaren. Als lichtpuntje

voor deze groepen hebben corporaties nog de verloting, waarbij een deel van de woningen onafhankelijk van inschrijfduur wordt toegewezen.

#### *Sturing en lokale binding*

Gemeenten kunnen sturen in de woonruimteverdeling door regels op te nemen in een huisvestingsverordening. De helft van de gemeenten gebruikt de huisvestingsverordening hiervoor en bijna altijd zijn er regels opgenomen die voorrang verlenen aan woningzoekenden met een regionale of lokale binding. De meeste gemeenten hebben enkel beleidsregels voor het toewijzen voor woningen van woningcorporaties (Kromhout & Wittkämper, 2019). Maar het kan ook anders. In Den Haag zijn woningen met een huurprijs tot iets meer dan € 950,- per maand<sup>31</sup> 'vergunningplichtig' (Gemeente Den Haag, 2019). Zo stuurt deze gemeente op het bestemmen van dit deel van de woningvoorraad voor de zogenaamde middeninkomens.

#### **3.1.4 Meer druk op woningvoorraad in andere huursegmenten**

Grosso modo is de totale voorraad huurwoningen in de periode waarin de corporatievoorraad kromp gelijk gebleven, omdat er particuliere huurwoningen zijn bijgekomen. De huurprijzen zijn ondertussen echter wel gestegen (zie paragraaf 3.2 hierna). Binnen het particuliere bezit is dan ook een behoorlijke afname te zien van het aandeel sociale verhuur. Tussen 2012 en 2018 is het aandeel 'vrije sector'<sup>32</sup> in de particuliere huur gestegen van 32% naar 41%; zie tabel 1.

<sup>31</sup> De huur bij 185 WWS punten (WWS staat voor woningwaarderingstelsel).

<sup>32</sup> De vrije sector omvat woningen waarvan de huur niet is gemaximeerd door wet- en regelgeving en waarvoor ook geen inkomenseisen vanuit de overheid gelden.





**Tabel 1: Ontwikkeling aandeel sociale huurwoningen in totale huursector, 2012-2018**

	corporaties			particuliere verhuurders			Totaal		
	2012	2015	2018	2012	2015	2018	2012	2015	2018
tot kwaliteitskortingsgrens	20%	14%	14%	20%	20%	16%	20%	15%	15%
tot aftoppingsgrens	59%	53%	57%	24%	21%	23%	51%	45%	47%
tot liberalisatiegrens	16%	24%	20%	25%	22%	21%	18%	23%	20%
middenhuur (tot € 1.000)	5%	8%	8%	24%	27%	30%	9%	13%	14%
dure huur (boven € 1.000)	1%	1%	1%	8%	10%	11%	2%	3%	4%
<b>totaal</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

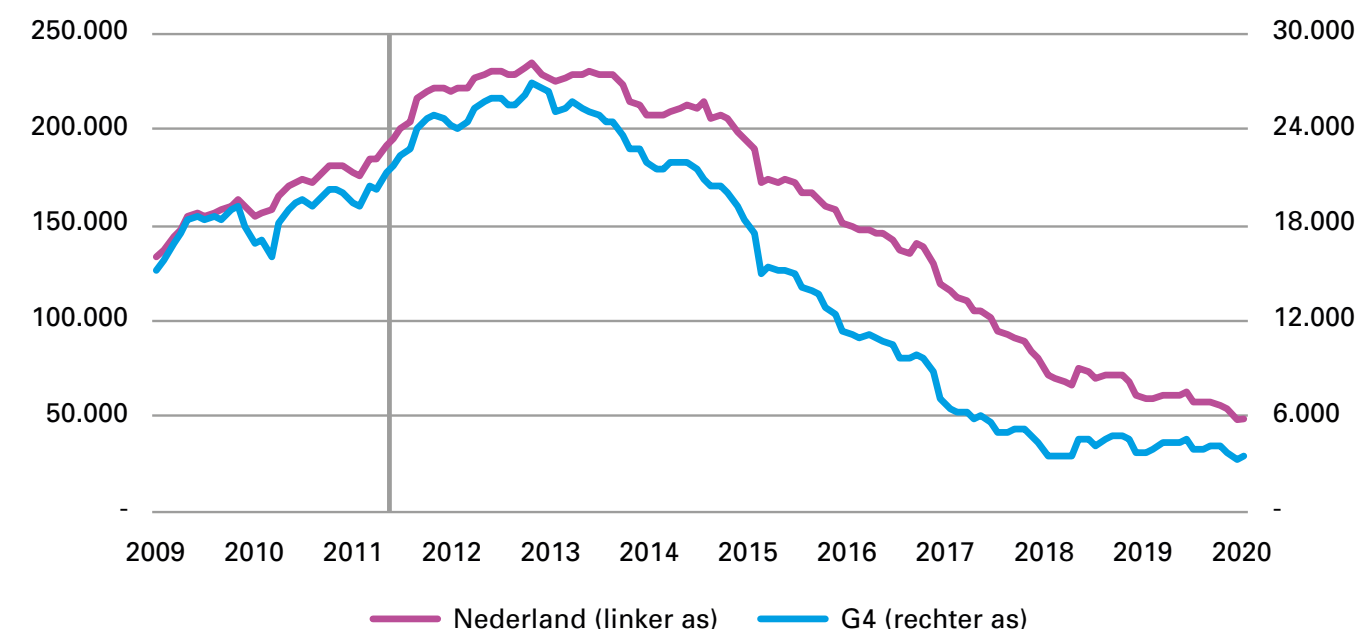
Bron: Companen (2019)

Per saldo is er de afgelopen jaren sprake geweest van een verschuiving binnen de huursector. Er zijn 120.000 corporatiewoningen minder en daarnaast verminderde ook het aantal sociale huurwoningen in de particuliere verhuur met 50.000. In de vrije huursector kwamen er juist 70.000 woningen bij (De Vries, 2019). Een voorbeeld illustreert dit. In Amsterdam bestond in 2015 nog 18% van de woningvoorraad uit particuliere sociale verhuur en 4% uit particuliere verhuur in de vrije sector. Twee jaar later, in 2017, was het aandeel 'sociaal' gedaald naar 13% en het aandeel 'vrije sector' gestegen tot 11% van de totale voorraad huurwoningen (Booi et al., 2019).

### 3.1.5 Nauwelijks koopwoningen beschikbaar

Veel woningzoekenden in stedelijke gebieden zijn de afgelopen tien jaar richting de koopsector gestuwd. Dit was het gevolg van een combinatie van factoren: bevolkingsgroei, stokkende doorstroming in de huur, uitstroom uit het sociale huursegment, het duurder worden van alternatieven binnen de huur en fiscale voordelen voor eigenaar-bewoners van koopwoningen (Damen & Buys, 2020). De vraag naar koopwoningen oversteeg echter al snel het aanbod en de koopmarkt raakte oververhit. Deze oververhitting is het best zichtbaar in het geringe aantal te koop staande woningen. Er hebben in tijden niet zo weinig woningen te koop gestaan als in de laatste drie jaar; zie figuur 6.

**Figuur 6: Aanbod te koop staande woningen, 2009-2020**



Bron: Huizenzoeker (2020), bewerking RIGO

Ook het aantal transacties vertoont een licht dalende lijn. Met zo weinig aanbod kan dat ook moeilijk anders. Makelaars spreken in dit verband van een markt die is 'droog gekookt'. Niet alleen in de grote steden maar ook in de rest van Nederland begint het aanbod aan koopwoningen op te raken (Damen & Buys, 2020).

Dat het aanbod uit de koopwoningenvoorraad is opgedroogd, hangt voor een deel samen met het verschijnsel 'leave to let' (Damen & Buys, 2020). Sommige woningeigenaren die verhuizen (naar een ander koophuis of naar het huis van iemand met wie ze gaan samenwonen) zetten hun oude huis niet te koop maar houden het aan. Ze verhuren dan het oude huis, dat op die manier aan de koopvoorraad wordt onttrokken.

## 3.2 Betaalbaarheid: stijgende prijzen in huur- en koopsector

Het woningtekort in Nederlandse steden heeft geresulteerd in hoge prijzen van koopwoningen en huurwoningen in de vrije sector. En ook in de sociale sector zijn de huurprijzen gestegen.

### 3.2.1 Gestaag stijgende huren in sociale sector

Hoewel woningen in de sociale huursector zijn bestemd voor mensen met lage inkomens, zijn de huren in deze sector de afgelopen jaren gestaag gestegen. Dat komt doordat de huurprijzbescherming in 2015 van rijkswege is gewijzigd. De WOZ-waarde is een rol gaan spelen in het berekenen van de maximale huurprijs van een huurwoning. Hiermee werd

de aantrekkelijkheid van de locatie een onderdeel van de huurprijs. Door de huurstijging die daarmee optrad bij sociale huurwoningen op gewilde locaties, konden deze woningen worden 'geliberaliseerd', oftewel: naar de vrije sector worden overgeheveld waardoor ze niet meer bereikbaar waren voor de doelgroep. Zelfs als de huur nét onder de liberalisatiegrens bleef, werden de woningen minder bereikbaar voor mensen met lagere inkomens, omdat naarmate de huur van een sociale huurwoning hoger is, een steeds kleiner deel van die gestegen huurprijs wordt gecompenseerd met huurtoeslag.<sup>33</sup> Tegelijkertijd is de huurprijs van veel huurwoningen in de sociale sector gestegen door de zogenaamde 'harmonisatie' bij een huurderswissel – wat inhoudt dat een nieuwe huurder fors meer gaat betalen dan de vorige huurder (Leidelmeijer et al., 2018).

### 3.2.2 Huurders 'gevangen' in vrije sector vanwege hoge huren

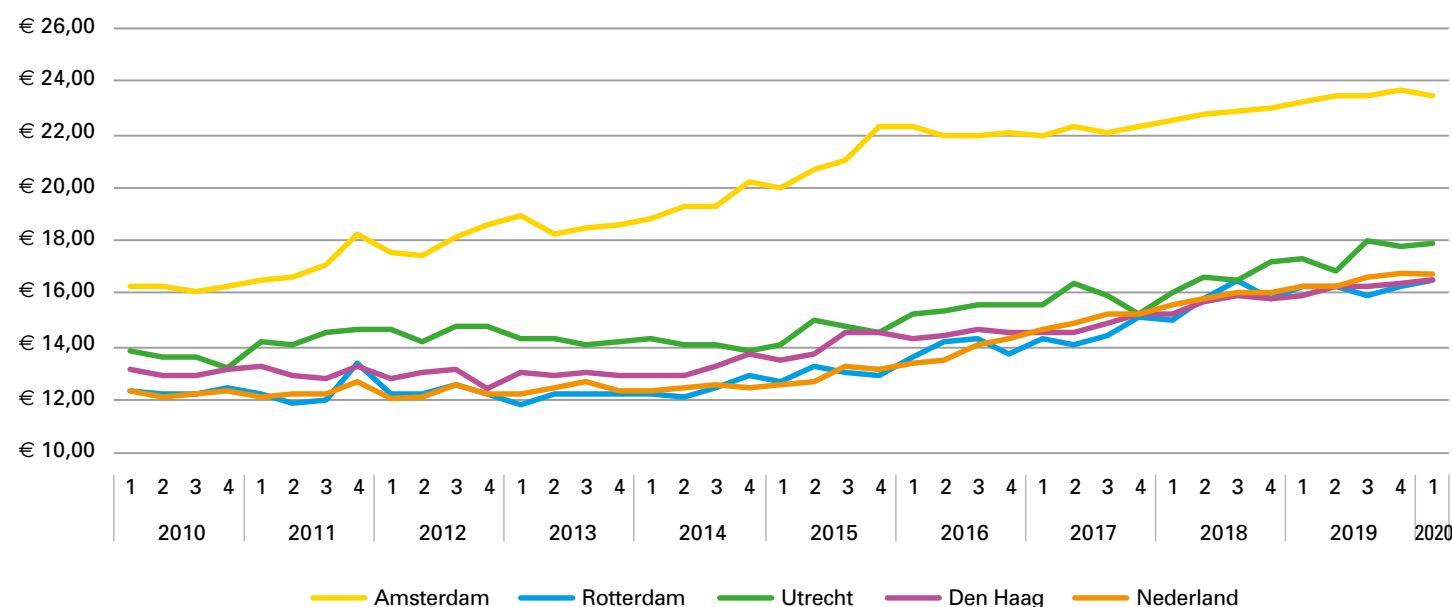
Het aanbod in de vrije huursector is de laatste jaren sterk toegenomen, niet in de laatste plaats door het groeiende aantal particuliere verhuurders (Hans et al., 2019). De vrije huursector is dé uitkomst voor wie snel een woning nodig heeft. Een positief kenmerk van deze sector is namelijk dat er geen wachttijden zijn, zoals in de sociale huur. Toch is voor veel van deze woningzoekenden de particuliere huur in de vrije sector een noodzakelijk kwaad. Er is namelijk geen alternatief. De sociale huur is beperkt toegankelijk door de inkomenseisen (het 'passend toewijzen') en kent lange wachttijden, de koopsector vergt (steeds meer) kapitaal. Wie zich noodgedwongen in de vrije sector begeeft, krijgt te maken met zeer forse huurprijzen. Vooral in

<sup>33</sup> In juni 2020 kondigde het kabinet aan het effect van de WOZ-waarde op de huurprijzen in het gereguleerde segment (tot € 734,14) te gaan maximeren (Ministerie BZK, 2020a).



Amsterdam waar niet zelden € 20 tot € 25 per vierkante meter aan huur wordt betaald; zie figuur 7.

**Figuur 7: Gemiddelde huurprijzen per m<sup>2</sup>, 2010-2020**



Bron: Pararius (2020), bewerking RIGO

De aanhoudende schaarste op de woningmarkt houdt de huren hoog en houdt zo deze woningzoekenden ‘gevangen’ in het vrije huursegment. Gevangen, omdat er vanwege de hoge huren te weinig geld overblijft om te sparen voor een overstap naar de koopmarkt na een aantal jaar.<sup>34</sup> De woonquote van huurders (de verhouding tussen de maandelijkse woonlasten en

<sup>34</sup> Inbreng van eigen (spaar)geld is nodig door de strengere regels voor het verkrijgen van een hypotheek.

het inkomen) is de afgelopen jaren dan ook toegenomen; gaven huurders in 2012 gemiddeld nog 33,1% van hun inkomen uit aan de woonlasten, in 2018 was dit 34,7% (analyse WBO/WoON, bestanden van 1998-2018).

Hoewel de verhoging van de huren bij zittende huurders enigszins aan banden is gelegd (Ministerie BZK, 2020b) mogen verhuurders bij nieuwe verhuringen zelf de prijs bepalen en dat gaat in de steden veelal gepaard met (zeer) sterke stijgingen. Cijfers wijzen op een gemiddelde stijging van € 105 per maand bij bewonerswisseling. Bij 20% van alle bewonerswisselingen stijgt de huur met meer dan 20%, dan gaat het om huurstijgingen van gemiddeld € 415-670 per maand (Blijie et al., 2019).

Huurders in de vrije sector geven massaal aan uit deze sector weg te willen (WiMRA, 2019). De groep die uit de vrije sector kan ‘ontsnappen’ heeft bijvoorbeeld ouders die financieel kunnen bijdragen bij de aankoop van een appartement. Op de oververhitte markt voor koopwoningen (zie ook paragraaf 3.1.5. en paragraaf 3.2.3) ondervinden zij echter concurrentie van de aanbieders van particuliere huurwoningen die hun bezit willen uitbreiden. Zij bieden op dezelfde woningen als de koopstarters – wrang genoeg juist met de bedoeling om ze te verhuren aan de groep voor wie ze te duur zijn om te kopen: ‘buy tot let’ (Bosma et al., 2018).

Het lukt dus velen niet om uit de vrije huursector weg te komen, ook niet als men duizend euro of meer aan maandlasten kan betalen. Men zou liever kopen, maar zonder aanbod komt van uitstel afstel. Daarbij is het voor zzp’ers en mensen met een flexibel arbeidscontract door strengere regels

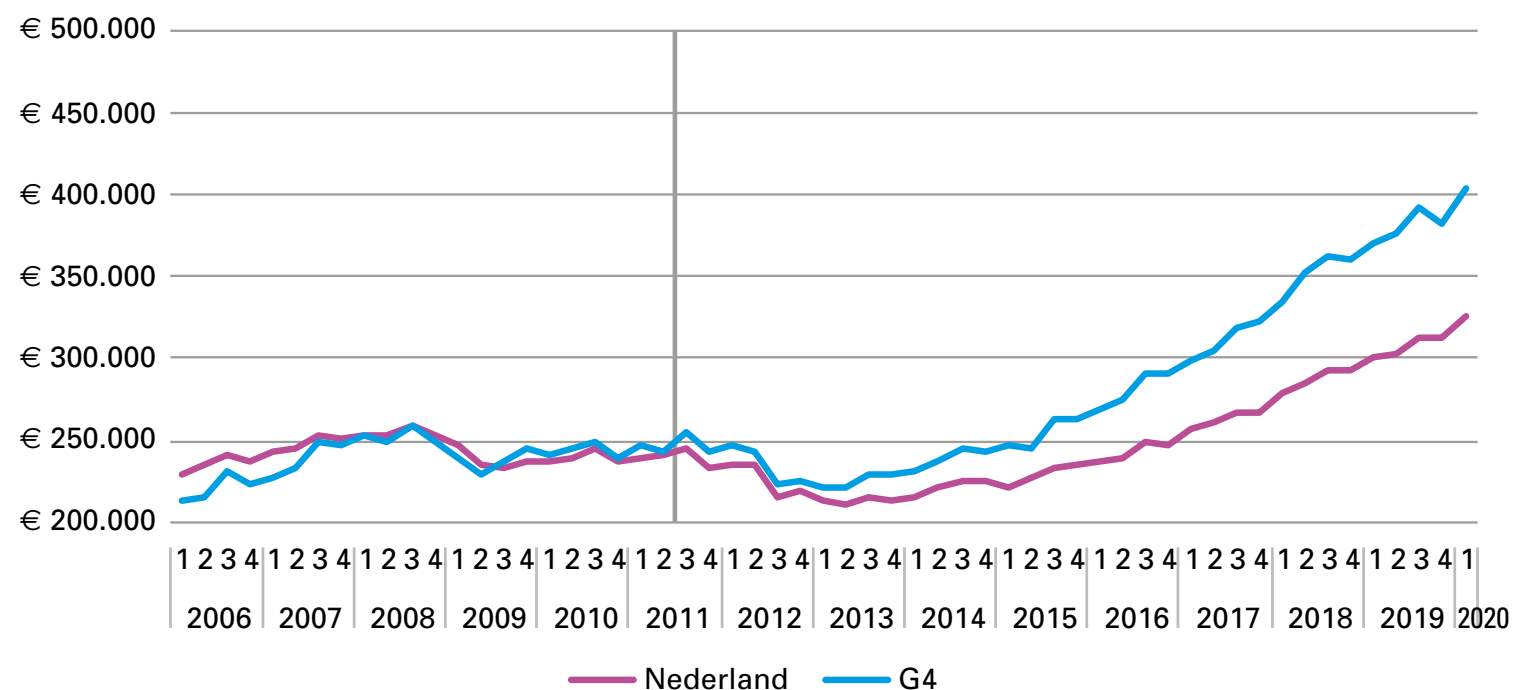


extra moeilijk om een hypotheek te krijgen. Het lijkt daardoor alsof 'dure huur' heel populair is en dat er in dit segment tekorten zijn, maar huishoudens hebben geen toegang tot alternatieven (Hochstenbach et al., 2018).

### 3.2.3 Koopwoningen te duur voor starters en middeninkomens

Zoals beschreven is het aanbod van koopwoningen in steden bij lange na niet toereikend om aan de vraag te voldoen. Deze situatie heeft geleid tot fors hogere koopprijzen. Afgaande op de prijsontwikkeling kan worden geconstateerd dat de koopwoningmarkt in Nederland de afgelopen jaren oververhit is geraakt.

**Figuur 8: Gemiddelde prijs verkochte koopwoningen aan particulieren, 2006-2020**



Bron: CBS (Statline), Kadaster (maandelijkse Prijsontwikkelingsstatistiek), bewerking RIGO 2020

Figuur 8 laat zien dat de gemiddelde verkoopprijs van aan particulieren verkochte woningen sinds 2015 steil omhoog is geschoten. In de grote steden -en met name in Amsterdam en Utrecht- is deze het sterkst gestegen (in Amsterdam is de gemiddelde verkoopprijs zelfs verdubbeld).

#### Woningen als internationaal investeringsobject

In de afgelopen decennia zijn steeds meer woningen onderpand geworden in een keten van financiële producten. De hypotheeklening is een internationaal beleggingsproduct geworden door het zogenaamde securitiseren: het doorverkopen van hypotheekleningen aan andere financiële instellingen. Het in de woning belegde geld, dat vroeger direct gekoppeld was aan de woning en daarmee 'vast' zat, kan daardoor gaan 'bewegen'. Woningen zijn hierdoor een internationaal investeringsobject geworden. Dit leidt op zowel de vrije huurmarkt als de koopmarkt tot een grotere invloed van internationale kapitaalstromen, waaronder die van durfinvesteerdere die uit zijn op korte termijnwinst. Zij dragen extra bij aan de prijsopdrijving van het wonen (Bosma et al., 2018). Verschillende van deze investeerders laten woningen ook bewust leegstaan, behandelen huurders minder goed, zijn uit op huurverhogingen en investeren minder in het onderhoud van woningen. In 2019 liet een speciale rapporteur van de Verenigde Naties zich zeer kritisch uit over deze internationale ontwikkelingen, omdat ze het recht op wonen onder druk zetten. Een aantal steden werkt internationaal samen om deze negatieve ontwikkelingen aan banden te kunnen leggen. In Nederland bezitten buitenlandse beleggers voor zo'n € 9 miljard aan huurwoningen (FD, 19 juni 2020).



Met name de concurrentie tussen kopers (eigenaar bewoners) en particuliere 'buy to let'-investeerders heeft een fors prijsopdrijvend effect (Hochstenbach et al. 2018). In wijken waar 25% van de transacties door beleggers wordt gerealiseerd zijn de woningen 10% duurder (De Vries, 2019). Deze opwaartse beweging maakt de markt alleen nog maar interessanter voor beleggers (Lennartz et al., 2019) – waarmee de koopwoningen steeds onbereikbaar worden voor middeninkomens en starters (Damen & Buys, 2020). Het aantal starters op de woningmarkt heeft in het laatste kwartaal van 2019 een dieptepunt bereikt; het was sinds de huizen crisis in 2008 niet zo laag. Ook het aandeel van twintigers en dertigers onder huizenkopers (de jonge huishoudens) was met 30% het laagst sinds 2006 (Wisman & de Vries, 2020). Deze jonge huishoudens hebben zonder hulp of lang sparen (maar dan zijn het geen jonge huishoudens meer) nauwelijks mogelijkheden om een woning te kopen.

### 3.2.4 Nieuwe initiatieven voor betaalbaar wonen

Tegen de in de voorgaande paragrafen geschetste achtergrond is het niet verwonderlijk dat er in steden initiatieven ontstaan om nieuwe, betaalbare vormen van wonen op te zetten zoals wooncoöperaties of andere vormen, zoals het Rotterdams Woongenootschap (zie kader).

#### Initiatief voor betaalbaar wonen in Rotterdam

In Rotterdam is in 2017 het 'Rotterdams Woongenootschap' opgericht. Het genootschap zet zich in voor de bouw van betaalbare appartementen in de stad, die maatschappelijk kunnen worden geëxploiteerd en geschikt zijn voor gezinnen en de (onderste) middengroepen; groepen die nu geen passend aanbod meer vinden in de stad. Kenmerk van het initiatief is dat via een coöperatieve vereniging de leden gezamenlijk eigenaar zijn van het vastgoed. Zij leggen kapitaal in en ontvangen niet-verhandelbare aandelen. Als lid huren zij een appartement tegen een huur die op kostprijsbasis wordt berekend. De woning is daarmee een gebruikersgoed en geen beleggingsgoed en wordt aldus duurzaam onttrokken aan speculatie.

Het model is geïnspireerd op het succes van de Zwitserse wooncoöperaties (de Genossenschaften). Zij verzorgen in een stad als Zürich een derde van de totale bouwproductie in de vorm van kwalitatief hoogstaande gezinswoningen voor de middengroepen: betaalbaar voor brandweerlieden, politie en flexwerkers.

Bron: Lengkeek, persoonlijke mededeling (maart 2020)

Vooralsnog blijkt het lastig voor burgers die dit soort initiatieven opstarten om daadwerkelijk een bouwontwikkeling te realiseren. Zij hebben, om verder te komen, drie zaken nodig: (1) voorfinanciering van de plankosten, (2) toegang tot grond in de stad en (3) financieringsmogelijkheden voor de lange termijn. Kortom, de institutionele omgeving zou de initiatieven moeten ondersteunen om de projecten verder te helpen (Lengkeek,



2019). Hier en daar lukt dit, op bescheiden schaal. Zo heeft de gemeente Amsterdam besloten om twintig bouwprojecten voor wooncoöperaties in de stad mogelijk te maken door het beschikbaar stellen van bouwlocaties en een leenfonds (Het Parool, 14 mei 2020).

### **3.3 Geschiktheid: voor diverse groepen geen passende woonruimte**

De groei van het aantal huishoudens dat in de stad wil wonen, is al lange tijd veel groter dan de bouwproductie kan bijhouden. Wie een woning heeft is veelal niet geneigd te gaan verhuizen omdat een verandering geen verbetering betekent: het beschikbare aanbod aan woonruimten is duurder en vaak ook nog kleiner. Ook de geschiktheid van woningen vormt voor veel mensen een probleem, omdat hun individuele omstandigheden (denk aan co-ouderschap, locatie van werk en/of opleiding, mantelzorg of individuele beperkingen) regelmatig niet aansluiten bij het woningaanbod.

#### **3.3.1 Ouderen: tekort aan levensloopbestendige woningen**

Ouderen blijven tegenwoordig langer zelfstandig wonen en zij hebben bovendien een langere levensverwachting dan vroeger. Er is inmiddels een grote groep babyboomers, bijna aan het einde van hun wooncarrière, die (alleen of met twee) wonen in gezinswoningen die ongeschikt zijn voor een toekomst met fysieke beperkingen. Toch stromen deze bewoners vaak niet door.

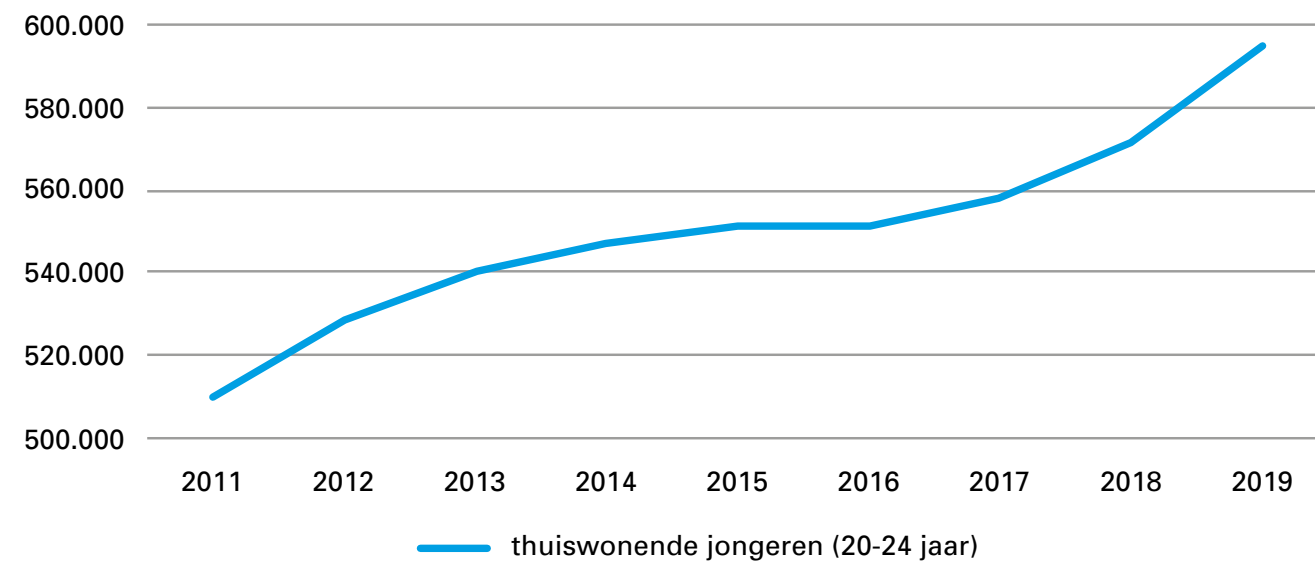
De meeste van deze ouderen zien geen goede alternatieven en/of vinden dat ze goed zitten. Als op een gegeven moment aanpassingen aan de woning onontkoombaar zijn en de woning blijkt daarvoor niet geschikt – ook dan komt de doorstroming in veel gevallen niet op gang. Er is namelijk een tekort aan toegankelijke en levensloopbestendige woningen. En verhuizen naar het aanbod dat er wel is, betekent mogelijk het verlies van het lokale netwerk van vrienden en familie. Daarnaast resulteert een verhuizing naar bijvoorbeeld een huurappartement bijna altijd in verhoogde woonlasten en minder woonruimte. Het gevolg van deze situatie is dat veel ouderen veel langer dan voorheen een huis in de reguliere woningvoorraad aanhouden, waardoor de doorstroming langdurig hapert (Buys & Hu, 2018).

#### **3.3.2 Middengroepen, starters en jonge huishoudens: dure huur**

Voor middengroepen en jonge huishoudens (twintigers en dertigers) is het vinden van betaalbare passende woonruimte in de stad een lastige opgave. Steeds vaker kiezen jongeren er (noodgedwongen) voor om het zelfstandig wonen uit te stellen. Het aantal thuiswonende jongeren van 20-24 jaar neemt al sinds 2011 toe; zie figuur 9.



**Figuur 9: Thuiswonende jongeren in de periode 2011-2019**



Bron: CBS Statline (2020)

In paragraaf 3.2.3. is geconstateerd dat de koopstarter (het jonge huishouden) gemiddeld een steeds hogere leeftijd heeft. Het lijkt aannemelijk dat dit tot gevolg heeft dat gezinsvorming wordt uitgesteld en er tot die tijd een kleinere woning wordt betrokken. Anderen kiezen ervoor om langer bij de ouders te wonen of met vrienden of bijvoorbeeld collega's die in hetzelfde schuitje zitten, een woning te delen en gezamenlijk de kosten op te brengen. Mensen geven zelfstandigheid, ruimte en privacy op om hun woonlasten nog enigszins binnen de perken te houden.

Voor veel mensen blijft, ook als men fors inlevert op ruimte en privacy, de prijs die moet worden betaald om te kunnen wonen, hoog. Dat geldt zelfs

voor mensen met een goed (maar niet altijd stabiel) inkomen. Mensen die op bijna elk ander gebied (inkomen, arbeid, opleiding, mobiliteit, gezondheid, sociale netwerken, vaardigheden) geen problemen ervaren, kunnen tegenwoordig op het gebied van wonen toch in de verdrinking komen.

### 3.3.3 Gevarieerde groep spoedzoekers in de knel

Er is een gevarieerde groep spoedzoekers waaronder arbeidsmigranten, gescheiden ouders en statushouders die het vaak maar moeilijk lukt om, zelfs al is het maar tijdelijk, een woning te vinden (Kromhout & Wittkämper, 2019). In sommige situaties leidt dit tot dakloosheid. In de Nederlandse steden is het aantal daklozen de laatste jaren sterk toegenomen (Coumans et al., 2019), ook onder mensen die wel een baan hebben, de zogenaamde economisch daklozen. Spoedzoekers krijgen ook te maken met excessen waarbij zij met velen in een kleine ruimte wonen (soms hebben ze alleen een slaapplek) voor relatief veel geld. Arbeidsmigranten moeten vaak hun woning verlaten als het werk wordt beëindigd (Van der Velde et al., 2019).

Ook huishoudens die uit een (tijdelijke) instelling naar een reguliere woning zouden willen doorstromen ondervinden problemen: er komt geen geschikt aanbod voor hen vrij waardoor zij langer dan nodig in de instelling verblijven of ongewild (alsnog) op straat komen te staan. Het gaat om bijvoorbeeld jongeren in een jeugdzorghuis, (ex-) psychiatrische patiënten, vrouwen met kinderen in 'blijf van mijn lijfhuizen' en daklozen die tijdelijk verblijven in een opvanginstelling.



In stedelijk regio's creëren met name particuliere verhuurders aanbod voor de spoedzoekers door middel van 'de verkamering' van woningen en het bouwkundig splitsen van grote woningen in meerdere zelfstandige verhuureenheden. Dat kan een tijdelijke oplossing bieden. Maar er gaan ook gezinswoningen door verloren en daarbij sluiten gemeenten steeds vaker hele wijken (of de hele stad) uit van verkamering of splitsing, omdat zij leefbaarheidsproblemen willen voorkomen (Kromhout et al., 2020).

### 3.4 Conclusies

Een woning biedt meer dan alleen maar onderdak. Het is ook de plek waar je tot rust kunt komen, kunt werken, anderen kunt ontvangen en die de uitvalsbasis vormt voor je activiteiten. Het is daarmee een 'sleutel' tot de stedelijke samenleving. De toegang tot wonen staat voor een groeiende groep huishoudens onder druk.

#### *Krapte op de woningmarkt en haperende doorstroming*

De groei van de stedelijke woningvoorraad houdt de toename van het aantal huishoudens al langere tijd niet bij. Hierdoor is er structurele krapte op de stedelijke woningmarkt. Deze krapte heeft grote gevolgen voor de mogelijkheden van mensen, maar treft niet iedereen even hard. Huishoudens die al een woning hebben die voldoet aan hun wensen ervaren nauwelijks knelpunten. Mensen die om allerlei redenen een woning zoeken komen in de knel. Wie een woning heeft, is niet geneigd te gaan verhuizen omdat een verandering vaak geen verbetering betekent. Hierdoor stopt de doorstroming en kan een betere benutting van de woningvoorraad

niet tot stand komen. Vooral veel huishoudens boven de 50 jaar wonen relatief ruim en goedkoop en alternatieve mogelijkheden zijn voor hen schaars, vaak kleiner en duurder en niet in de (vertrouwde) buurt.

#### *Sociale huursector op slot*

De sociale huursector is de laatste jaren door maatregelen van de overheid en woningcorporaties gekrompen. Cijfers laten zien dat er veel minder sociale huurwoningen worden aangeboden dan het aantal mensen dat zo'n woning zoekt. De wachttijden lopen steeds verder op. Door het aanscherpen van de inkomensnormen, is de sociale huursector steeds meer het domein geworden voor de laagste inkomensgroepen. Het is geen segment (meer) waar mensen tijdelijk gebruik van kunnen maken om vervolgens door te stromen. Het overgrote deel van de huidige instroom van huurders van sociale huurwoningen is blijvend afhankelijk van de sociale huursector. Er zijn weinig alternatieve mogelijkheden: de koop- en huurprijzen in de vrije sector zijn enorm gestegen en tussenvormen (zoals sociale koop) zijn er nauwelijks. Dit leidt ertoe dat de sociale huursector op slot zit; ook hier stopt de doorstroming.

#### *Prijsstijgingen: groeiende groep huishoudens in de knel*

Een groeiende groep huishoudens komt in de knel. Door de beperkte toegang tot de sociale huursector zijn veel huishoudens aangewezen op de vrije huursector waar ook schaarste is. Particuliere verhuurders reageren op deze vraag met stijgende huurprijzen. Een uitweg naar de koopsector is er voor veel van deze huishoudens ook niet, want door de krapte van het aanbod zijn daar de prijzen ook torenhoog. Bovendien ondervinden





huishoudens die een woning willen kopen concurrentie van particuliere verhuurders die hun bezit willen uitbreiden – wrang genoeg met de bedoeling om het te verhuren aan de groep potentiële kopers die door hun toedoen achter het net vist. Daarbij zijn de hypotheekisen strenger en hebben steeds meer huishoudens te maken met inkomensonzekerheden onder andere door een toename van flexibele arbeidscontracten.

### *Toegang heeft een prijs*

De toegang tot wonen voor hen die nog geen woning hebben, met spoed een woning zoeken of om andere redenen moeten bewegen op de stedelijke woningmarkt, heeft een hoge prijs: er moet veel geld worden neergeteld voor minder ruimte omdat de woningen klein zijn of omdat ze gedeeld moeten worden met anderen. Door de hoge huurprijzen kunnen huishoudens bovendien niet sparen, waardoor de koopwoningmarkt ook op langere termijn ontoegankelijk voor hen blijft. Huishoudens die vanwege hun inkomen recht hebben op een sociale huurwoning hebben een ander probleem: zij moeten jarenlang wachten en die wachttijden lopen verder op voor mensen die geen urgentieverklaring krijgen.

Huishoudens die op vele andere terreinen zoals werk, opleiding, gezondheid, vervoersmogelijkheden en sociale netwerken geen problemen ervaren, komen wel in de verdrukking op de sleutelfunctie van het wonen. Ook de allerkwetsbaarste mensen zitten in de verdrukking en worden dakloos of vinden slechts met moeite een tijdelijk, duur of eigenlijk ongeschikt dak boven het hoofd.





## 4 TOEGANG TOT VERVOER

**Een goed vervoerssysteem is cruciaal voor de toegankelijkheid van een stad. Het stelt burgers in staat om deel te nemen aan de samenleving zonder per se in het stadscentrum te hoeven wonen. In Nederlandse steden is het vervoerssysteem van hoog niveau: alles is ingericht op het zo efficiënt mogelijk verplaatsen van grote groepen mensen. Toch blijkt dat sommige groepen burgers hun bestemmingen in de stad moeilijk kunnen bereiken. Ook heeft niet iedereen in gelijke mate toegang tot vervoer. De raad constateert in dit hoofdstuk dat het vervoersbeleid van de overheid op dit punt herijking behoeft. Het bevat aannames over de zelfredzaamheid en keuzevrijheid van burgers die niet kloppen en er zijn blinde vlekken.**

### 4.1 Hoogwaardig en efficiënt vervoerssysteem

In de Nederlandse steden zijn het vervoerssysteem en de vervoermiddelen waarvan burgers gebruik kunnen maken van hoog niveau. Het systeem is ingericht op het efficiënt faciliteren van verplaatsingen van grote groepen mensen. In verscheidene internationale vergelijkende studies en ook door de OESO wordt dat bevestigd.<sup>35</sup>

<sup>35</sup> Zie bijvoorbeeld OECD (2014), Territorial Reviews: Netherlands 2014; World Economic Forum (2019), Global competitiveness report. [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf); Centraal Planbureau (2016), Investeren in infrastructuur.

### Efficiency voorop

Meer capaciteit en snelheids- of reistijdwinst vormen sinds jaar en dag belangrijke drijfveren achter het ontwerp van het Nederlandse vervoersysteem – ook in en rond steden. Het overgrote deel van de financiële middelen gaat dan ook naar capaciteitsuitbreiding van de infrastructuur voor auto's en openbaar vervoer (ov). Daarbij zijn het oplossen van congestie en de daaruit voortvloeiende economische schade de belangrijkste motivatie voor de investeringen.

Ook ruimtelijk gezien is de compacte stedelijke structuur van onze steden gunstig – zeker vergeleken met veel buitenlandse situaties. Er zijn wandel- en fietspaden, het ov-netwerk is redelijk tot goed op orde en er is een uitgebreid wegennet in, om en tussen de steden. De stedelijke infrastructuur biedt mensen de mogelijkheid om zich op verschillende manieren te verplaatsen.

Binnen stedelijke regio's liggen de plekken waar activiteiten plaatsvinden tegenwoordig echter veel meer gespreid dan vroeger (Rli, 2016; PBL, 2014). Daardoor hebben mensen behoefte aan fijnmazig vervoer en aan reizen op het moment dat het hun schikt (Rli, 2018b).

Omdat mensen zich voornamelijk verplaatsen binnen hun (stedelijke) regio, gaan veel verplaatsingen over een korte afstand. De auto en de fiets zijn het populairst en in staat om te voldoen aan de gevraagde fijnmazigheid (snel en frequent). Het ov is vooral gericht op het onderling verbinden van centra

van steden en dorpen en – binnen stedelijke regio's – op het verbinden van wijken, buurten en randgemeenten met het hart van de stedelijke regio.

## 4.2 Maar: toegang tot vervoer niet vanzelfsprekend

Hoewel dus gemiddeld genomen veel mensen baat hebben bij het vervoersysteem in Nederlandse steden, toont onderzoek aan dat sommige groepen burgers hun bestemmingen in de stad (zoals werk, onderwijs of zorg) maar moeilijk kunnen bereiken (Bastiaanssen, 2012; Bastiaanssen et al., 2013; Van der Steenhoven & Van der Bijl, 2019; PBL, 2018). Ook blijkt de toegang die mensen hebben tot vervoer in de stad onevenredig te zijn verdeeld. Daarbij speelt hun sociaal-economische positie in de samenleving een belangrijke rol. In de literatuur wordt dit verschijnsel aangeduid met de term 'vervoersarmoede'.<sup>36</sup> Er wordt in dit verband ook wel gesproken over het vraagstuk van de 'vervoersrechtvaardigheid' (zie paragraaf 4.3 hierna).

Als mensen niet beschikken over de middelen van vervoer die zij nodig hebben of als zij niet goed met die vervoermiddelen overweg kunnen, bijvoorbeeld omdat zij 'digibeten' of analfabeten zijn, bestaat er een serieus risico op verminderde toegang tot de stad.<sup>37</sup> Een deel van de stedelijke bevolking worstelt met de barrières die het vervoerssysteem voor hen in zich bergt. Dit zijn onder meer ouderen, mensen met fysieke en cognitieve

<sup>36</sup> 'Mobiliteitsarmoede' en 'bereikbaarheidsarmoede' zijn termen die in dit verband eveneens worden gebruikt. Verschillende termen en definities benadrukken een bepaald aspect: sociale uitsluiting (Lucas, 2012), sociaal kapitaal en sociale vermogens (Kaufmann et al., 2004) of rechtvaardigheid (Martens, 2017b).

<sup>37</sup> In Nederland hebben naar schatting 2,5 miljoen mensen moeite met taal, rekenen en digitale vaardigheden (bron: <https://www.ser.nl/nl/Publicaties/samen-werken-aan-taal>).



bepkeringen en mensen zonder auto – veelal betreft deze laatste categorie burgers met lagere inkomens en jongeren (Martens, 2017a). Er is wel aandacht voor mensen met fysieke en cognitieve beperkingen en voor laaggeletterden en digibeten, maar ook voor hen geldt dat hun problemen en de omvang van deze groepen nog niet goed in beeld zijn.<sup>38</sup>

### 4.3 Onderzoek naar vervoersrechtvaardigheid

#### 4.3.1 Kritisch-wetenschappelijke bijdragen

In de wetenschappelijke literatuur is de discussie over vervoersrechtvaardigheid aangezwengeld door K. Lucas (2012), die de term ‘vervoersarmoede’ introduceerde. Vervoersarmoede komt voort uit een combinatie van een persoonlijke achterstandssituatie én een transportachterstandssituatie.

Als je op een plek woont met heel weinig ov, hoeft dat op zichzelf genomen niet erg te zijn. Zolang je maar de financiële middelen hebt om bijvoorbeeld dagelijks een taxi te bestellen of als gezin twee auto’s te hebben, zodat beide partners tegelijkertijd naar het werk en/of andere activiteiten kunnen komen, is er geen probleem. Omgekeerd, als je weinig financiële middelen hebt maar op een goed bereikbare plek woont van waaruit je per fiets alle belangrijke voorzieningen en je werklocatie goed kunt bereiken, hoeft er qua bereikbaarheid evenmin een probleem te zijn. Het wordt pas schrijnend wanneer er gelijktijdig sprake is van onvoldoende financiële middelen en

slechte bereikbaarheid per ov of fiets (zie onder meer Van der Bijl & Van der Steenhoven, 2019; PBL, 2018; Bastiaanssen et al., 2020; Wever, 2018; Verdus, 2018; Jeekel, 2019).

In Nederland draagt de laatste jaren vooral K. Martens bij aan de discussie over vervoersrechtvaardigheid. Hij signaleert dat er op het gebied van verkeer en vervoer geen goed ontwikkelde principes van rechtvaardigheid zijn, zoals andere sectoren die wel kennen. Hij pleit ervoor om fundamenteel na te denken over de principes waarop het mobiliteitsbeleid is en zou moeten zijn gebaseerd (Trouw, 2017; Martens, 2017a). De vraag naar rechtvaardigheid is naar zijn oordeel nooit op een goede manier gesteld en ook de rol van de overheid op het gebied van mobiliteit is niet fundamenteel doordacht. Martens meent dat de aandacht van de overheid zich meer zou moeten richten op bereikbaarheid voor alle burgers:

“De vraag in het mobiliteitsdomein moet zijn of iedereen door het mobiliteitssysteem in zijn geheel goed wordt bediend. Dat sommigen toegang hebben tot alle modaliteiten, terwijl anderen maar een deel van het systeem kunnen gebruiken is geen probleem, zolang iedereen maar toegang heeft tot een brede en rijke set aan bestemmingen, zolang iedereen maar voldoende bereikbaarheid heeft binnen een redelijk budget van tijd, kosten en moeite. De modaliteit is het middel, de focus moet liggen op het doel van het mobiliteitsbeleid” (Martens, 2020).

<sup>38</sup> Zie bijvoorbeeld A. Durand et al. (2019).



Rechtvaardig mobiliteitsbeleid moet volgens Martens tot doel hebben om een mobiliteitssysteem te creëren dat *iedereen* in staat stelt deel te nemen aan de (stedelijke) samenleving.

#### 4.3.2 Praktijkonderzoek

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) heeft in 2018 en 2019 samen met het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) onderzoeken naar vervoersarmoede uitgebracht. Er wordt door beide kennisinstituten gewerkt aan een set van indicatoren om vervoersarmoede te kunnen meten en analyseren (Kampert et al., 2019). Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KIM) concludeert in een overzichtsstudie dat op basis van het bestaande onderzoek nog geen uitspraken gedaan kunnen worden over de omvang van mobiliteitsarmoede in Nederland. Wel zijn er bevolkingssegmenten aan te wijzen die over gebrekkige vervoersmogelijkheden beschikken, waardoor hun kans op deelname aan activiteiten en het bereiken van activiteitenlocaties wordt beperkt en hun risico op sociale uitsluiting wordt vergroot (Jorritsma et al., 2018). De beschikbare kwantitatieve data geven onvoldoende inzicht.

Bastiaanssen (2012) deed kwalitatief onderzoek (op basis van interviews) naar vervoersarmoede in Rotterdam-Zuid en constateerde dat laagopgeleide werkzoekenden en medewerkers in de zorgsector worstelen met de voor hen beschikbare vervoersmiddelen.

#### Banen moeten worden opgegeven als gevolg van vervoersproblemen

De mannelijke respondenten in het praktijkonderzoek van Bastiaanssen (2012) lieten weten regelmatig banen af te wijzen omdat het ov is gericht op het centrum van de stad, maar de voor hen belangrijke werklocaties zich juist aan de rand van en ver buiten de stad bevinden, veelal nabij snelweglocaties. En de vrouwelijke respondenten met werk in de zorgsector gaven vaak aan moeite te hebben om hun baan vast te houden omdat het ov op zon- en feestdagen te laat opstart en ze niet bijtijds op het werk kunnen komen.

Bron: Bastiaanssen (2012)

Van der Steenhoven & Van der Bijl (2019) deden eveneens kwalitatief onderzoek in kwetsbare wijken in de vier grote steden. Zij concludeerden dat in Afrikaanderwijk/Bloemhof (Rotterdam) naar schatting zo'n 20% van de bevolking daadwerkelijk kampt met vervoersarmoede. Voor Transvaal/Schilderswijk (Den Haag) geldt een vergelijkbaar percentage. De situatie in Slotervaart (Amsterdam) en Overvecht (Utrecht) is iets gunstiger.

Bastiaanssen et al. (2020) deden met een nieuwe methode kwantitatief onderzoek naar de bereikbaarheid van verschillende type werklocaties in en rond stedelijke gebieden in Nederland. Zij concludeerden dat mensen zonder auto uit de lagere inkomensgroepen en/of met een laag opleidingsniveau (maar ook jongeren, die veelal evenmin over een auto beschikken) een grotere kans op werk zouden hebben als werklocaties beter bereikbaar zouden zijn met het ov en de fiets.



## 4.4 Aannames in vervoersbeleid die toegang bemoeilijken

Hoe komt het dat in de steden niet iedereen in gelijke mate de toegang heeft tot vervoer? De raad constateert dat achter de investeringsbeslissingen van de overheid in vervoer en infrastructuur en de analysemodellen die daaraan ten grondslag liggen, een aantal aannames zitten die in belangrijke mate bepalen hoe het vervoerssysteem is georganiseerd. Hieronder worden de aannames besproken die de toegang tot vervoer voor bepaalde groepen bemoeilijken.

### 4.4.1 'Maatschappelijke baten vervoerssysteem generiek te bepalen'

Bij de besluitvorming over vervoer en infrastructuur stuurt de overheid op maximaal maatschappelijk rendement. Er wordt op basis van kosten-batenanalyses en markt- en capaciteitsanalyses doorgerekend welke ontwikkelingen zijn te verwachten en hoe verschillende alternatieven ten opzichte van elkaar uitpakken.<sup>39</sup> Dit helpt om te komen tot de maximale maatschappelijke baten, maar heeft als nadeel dat er niet wordt gekeken naar de verdeling daarvan en er geen rekening gehouden wordt met het feit dat sommige groepen de geraamde kosten niet kunnen dragen. Alle netwerken van wegen, ov en fietspaden worden erop ingericht zoveel mogelijk mensen zo snel en goedkoop mogelijk te kunnen verplaatsen. Mensen met lagere inkomens, wier werklocaties zich veelal aan de rand van of zelfs ver buiten de stad bevinden, worden echter minder goed bediend.

<sup>39</sup> Dit gebeurt met wetenschappelijk onderbouwde modellen, respectievelijk de MKBA (Maatschappelijke kosten-batenanalyse) en de NMCA (Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse). De Rli adviezen 'Van B naar anders' (2018; hoofdstukken 4 en 5 van deel II) en 'Dichterbij en sneller' (2016; hoofdstuk 3.3 deel II) geven een heldere uitleg over het rijksbeleid en het MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport), het beleid van decentrale overheden en de financiering van plannen. Ook wordt daar ingegaan op de het gebruik van rekenmodellen in de besluitvorming.

Door deze focus op collectieve maatschappelijke baten en efficiency heeft Nederland enerzijds een van de beste infrastructuurnetwerken en vervoerssystemen ter wereld. Anderzijds blijven groepen burgers die een goede verbinding hard nodig hebben, de mensen met lagere inkomens, vaak achter (Van der Bijl & Van der Steenhoven, 2019). Daarmee worden in de eerste plaats deze burgers zelf tekort gedaan, maar in de tweede plaats ook de steden waarvan zij deel uitmaken, omdat die er voor hun functioneren ook baat bij hebben als onderwijzers, schoonmakers, taxichauffeurs of zorgmedewerkers zich tegen aanvaardbare kosten (tijd, geld en moeite) kunnen verplaatsen.

### 4.4.2 'Potentiële reiziger is digitaal vaardig'

De vervoerssector is sterk technologiegedreven. In het ov en in systemen voor het delen van een auto, fiets of scooter wordt veelvuldig gebruikgemaakt van digitale toepassingen. Daarbij is de aanname dat de potentiële reiziger voldoende digitale vaardigheden heeft om de processen rond aanvraag en beheer, maar ook rond de planning en betaling te begrijpen. Voorbeelden zijn de ov-chipkaart (waarvan aanvraag en beheer grotendeels online moeten gebeuren), routeplanners (die alleen zijn te raadplegen via websites of apps van ov-aanbieders) en deelsystemen zoals de ov-fiets, Greenwheels enzovoort (die eveneens werken op een digitaal systeem voor aan- en afmelden en betalen). Al deze vervoersdiensten gaan ervan uit dat de reiziger zich digitaal kan registreren, begrijpt waar hij wel en niet mee akkoord gaat en vervolgens in staat is om de toepassing te bedienen. Mensen die deze vaardigheden niet hebben, worden hiermee tekort gedaan.



#### 4.4.3 'Reizigers hebben alternatieven om te sturen op kosten'

Een andere aanname in het vervoersbeleid is dat reizigers zelf kunnen sturen op kosten, bijvoorbeeld door op bepaalde trajecten de auto te nemen. Voor veel mensen is de auto echter niet een beschikbaar alternatief voor het ov, eenvoudig omdat zij aanschaf en verzekering niet kunnen betalen of geen rijbewijs hebben. De kosten van dit niet-kunnen-kiezen worden relatief steeds hoger. Het CBS heeft geconstateerd dat de prijzen van het ov in juli 2019 bijna 30% hoger waren dan in 2009. De kosten van het rijden in de eigen auto namen in die periode gemiddeld met 25% toe, terwijl consumentengoederen en -diensten in diezelfde periode gemiddeld 18% stegen. Inmiddels behoren de prijzen in het Nederlandse ov tot de hoogste van Europa (CBS, 2019). Aangezien de bereikbaarheid van banen per auto een factor vier hoger ligt in vergelijking met het ov (Bastiaanssen et al., 2020), ligt hier een serieus vraagstuk.

#### 4.4.4 'Beprijzing ov per kilometer is eerlijk'

Het vervoerssysteem is gebaseerd op de aanname dat het eerlijk is om mensen die met het ov reizen per kilometer te laten betalen. Op het eerste oog lijkt het inderdaad redelijk dat ov-tarieven kilometerafhankelijk zijn. Daarbij wordt echter over het hoofd gezien dat voor veel mensen de woonplaatskeuze geen vrije keuze is: als je aangewezen bent op een sociale huurwoning in een buitenwijk, op flinke afstand van je werk, is er maar beperkte keuze (Van der Bijl & Van der Steenhoven, 2019; Van der Veen, 2017). Bovendien zijn de ov-routes voor veel burgers niet de efficiëntste, waardoor zij moeten omreizen en daarvoor extra moeten betalen.

#### 4.4.5 'Iedereen in Nederland kan fietsen'

De inrichting van het vervoerssysteem in Nederlandse steden is gestoeld op de aanname dat op veel trajecten de fiets een goed alternatief is. Dit blijkt echter voor lang niet iedereen te gelden. Onderzoeken in grote steden laten zien dat de fietsvaardigheid van de inwoners geringer is dan wordt verondersteld. 'Kwart Amsterdamse kinderen kan niet fietsen', kopte het Parool in april 2020. Ook uit Rotterdam komen dergelijke signalen. Verschillende factoren spelen hier een rol: financiën (niet iedereen heeft geld voor de aanschaf, de beveiliging, het onderhoud en de verzekering van een fiets), cultuur (niet iedereen is van huis uit vertrouwd met fietsen en in sommige culturen heeft fietsen een lage status), perceptie (sommige mensen beschouwen fietsen als fysiek en sociaal onveilig) en onbekendheid (sommige mensen weten niet hoe zaken als reparatie en onderhoud zijn geregeld, wat de fietscultuur in steden is, welke fietsnetwerken er zijn enzovoort).

#### **Fietsen niet altijd vanzelfsprekend: hoe problemen zich opstapelen**

"Veel kinderen hebben geen fiets. We vroegen de kinderen een keer om hun fiets mee naar school te nemen. Slechts een derde deel van de kinderen nam een fiets mee. Maar op veel van die fietsen kon je niet fietsen. Ze hadden een lekke band of de remmen waren kapot. Ouders vinden fietsen niet belangrijk en kinderen worden niet gestimuleerd te leren fietsen. Dit is deels te verklaren door de culturele achtergrond van ouders. Maar er zijn ook Nederlanders die niet of nauwelijks meer fietsen, terwijl fietsen een van de goedkoopste manieren is om je voort te bewegen.



Fietsen stimuleren is nog niet zo eenvoudig als het lijkt. Iemand moet eerst een fiets hebben en hem eventueel laten opknappen. Bij de fietsermaker ben je zo vijftig euro kwijt. Dat is natuurlijk geen optie voor gezinnen met een laag inkomen. Vervolgens moet je zorgen dat de fiets onderhouden blijft, niet gestolen wordt, je voort kunnen en durven bewegen in het drukke verkeer en de verkeersregels kennen. In veel naoorlogse wijken is de fietsinfrastructuur niet optimaal”.

Bron: Van der Steenhoven, persoonlijke mededeling (9 maart 2020)

## 4.5 Blinde vlekken en mechanismes in het vervoerssysteem

De raad bespreekt hieronder blinde vlekken in het vervoerssysteem en belicht aansluitend de mechanismes die hiervan het gevolg zijn.

### 4.5.1 Blinde vlekken

In het huidige vervoerssysteem zitten verschillende blinde vlekken: relevante informatie en inzichten waar de overheid onvoldoende zicht op heeft en die zodoende niet zijn meegenomen in de manier waarop het vervoer in steden is georganiseerd.

*Mensen met ‘vervoersarmoede’ zitten niet in de statistieken*

Mensen die thuis zitten omdat ze geen toegang hebben tot vervoer of voor wie vervoer regelen ingewikkeld is, komen niet in bestaande onderzoeken voor. Zij vullen geen enquêtes in en zijn daardoor geen onderdeel van

bijvoorbeeld het landelijke onderzoek ‘Onderweg in Nederland’. Zij tellen letterlijk en figuurlijk niet mee (Martens, 2020). Ook als zij de vragenlijst wel invullen is er een probleem. In het onderzoek wordt met name gekeken naar de vervoerspatronen van mensen, niet naar de latente vraag. Ook daadwerkelijke vervoersproblemen die mensen ervaren of bijvoorbeeld de vraag of mensen banen hebben afgewezen of zorgafspraken hebben gemist als gevolg van vervoerproblemen ontbreekt. Sinds 2006 stelt de ‘National Survey’ in het Verenigd Koninkrijk deze vragen wel en worden de gevolgen van de vervoerproblemen van werklozen, ouderen en anderen groepen steeds duidelijker (Bastiaanssen et al., 2020)

*Kennis over bereikbaarheid werklocatie van laagopgeleiden is onvoldoende*  
Er is weinig kennis over de vertreklocaties van de beoogde bestemmingen (werk, activiteiten) van bepaalde groepen mensen.<sup>40</sup> Met name de verplaatsingen die laagopgeleide mensen vanaf hun woonplek maken naar de locatie waar ze werken, zijn daardoor niet goed in beeld. Zodoende is ook niet bekend op welke punten het huidige vervoerssysteem het woonwerkverkeer van deze mensen mogelijk niet goed faciliteert. Het is belangrijk hierbij te differentiëren naar het soort werk. Schiphol biedt bijvoorbeeld werkgelegenheid voor hoogopgeleiden en laagopgeleiden. De concentraties van werkgelegenheid voor laagopgeleiden bevinden zich in Schiphol-Oost en bij de distributieve functies daaromheen, dus niet bij de aankomst- en vertrekhallen die goed met het ov te bereiken zijn. Beter inzicht in de bereikbaarheid van werklocaties van laagopgeleiden is belangrijk voor individuele

<sup>40</sup> Bron: J. Ritsema van Eck en J. Bastiaanssen, persoonlijke mededelingen, 9 maart 2020.





burgers, maar ook om het gehele arbeidspotentieel van de maatschappij beter te benutten (Idenburg en Weijnen, 2018). Het werkloosheidspercentage ligt immers ook in perioden van hoogconjunctuur nog steeds hoog bij laaggeschoolden.

#### *Vervoerssysteem houdt onvoldoende rekening met mogelijkheden van mensen*

Het recht op onderwijs, zorg en wonen is in Nederlandse wetten verankerd. Zonder vervoer kunnen deze rechten echter niet goed worden uitgeoefend. Kinderen moeten hun school kunnen bereiken, bij een zorgvraag moet men naar het ziekenhuis toe kunnen. En ergens wonen veronderstelt dat er van en naar de woning vervoersmogelijkheden zijn. Daarom moet in het ontwerp van een vervoerssysteem niet alleen worden gekeken naar capaciteit en reistijdverlies, maar ook naar de mate waarin het systeem mensen faciliteert om bij hun bestemmingen te komen. Er moet veel meer vanuit de mogelijkheden van mensen worden gekeken (Martens, 2020).

#### *Verborgene effecten gebrekkige toegang tot vervoer blijven buiten beeld*

De toegang tot en betaalbaarheid van infrastructurele diensten zijn medebepalend voor de kansen die mensen hebben. Dat geldt niet alleen voor werklocaties die bereikbaar moeten zijn, maar ook voor de toegang tot onderwijs voor jongeren, de toegang tot bijscholing voor ouderen, voor de toegang tot gezondheidszorg en tot culturele voorzieningen. Virtuele alternatieven brengen het risico van vereenzaming met zich mee, juist voor mensen die zich niet fysiek kunnen verplaatsen (Idenburg & Weijnen, 2018).

## **4.5.2 Mechanismes**

De hiervoor besproken onjuiste aannames en blinde vlekken resulteren in een aantal onwenselijke mechanismes in de overheidsbesluitvorming over het vervoerssysteem. De raad bespreekt deze mechanismes hieronder.

#### *'Oude' waarden dominant in besluitvorming*

De manier waarop het besluitvormingsproces over infrastructuur is georganiseerd, is niet neutraal ten opzichte van de inhoud: sommige thema's en sommige maatschappelijke groepen komen eerder en gemakkelijker aan bod dan andere. Waarden uit het verleden – wat we toen belangrijk vonden – zijn als het ware gestold in de beleidskeuzes, zowel inhoudelijk (in onderzoek en modellen) als procesmatig (wie worden betrokken, wie kunnen invloed uitoefenen). Deze regels en modellen bepalen zowel de definitie van de problemen als het soort oplossingen dat wordt aangedragen. Op dit moment is dus een waarde als efficiëntie goed verankerd in het overheidsbeleid. En de waarde 'duurzaamheid' krijgt een steeds grotere plek. Maar een waarde als 'toegang tot vervoer om relevante plekken te bereiken' weegt nog niet of nauwelijks mee in het beleid (Snellen & Tennekens, 2018). Een eerste stap is het in beeld brengen van verschillende gevolgen voor groepen, waarvoor recentelijk met *Kansrijk Mobiliteitsbeleid* een aanzet is gedaan (CPB en PBL, 2020).

#### *Gebruikers van voorzieningen 'komen er wel'*

Als woningbouw, scholen, ziekenhuizen, sportfaciliteiten of andere voorzieningen worden gepland, wordt er vaak impliciet van uitgegaan dat de werknemers en de gebruikers van deze voorzieningen 'er wel komen'.



Vervolgens is het aan het vervoersbeleid om dit op te lossen. De raad constateert dat de concentratie en schaalvergroting van allerlei stedelijke voorzieningen ertoe leiden dat voor verschillende groepen de bereikbaarheid van die voorzieningen afneemt. Een slimme, compacte ruimtelijke planvorming, waarin vooraf nagedacht is over het vervoer van de gebruikers kan dit probleem beperken. De raad ziet gelukkig ook veel goede voorbeelden en constateert dat dit punt ook in de NOVI wordt geadresseerd<sup>41</sup> en recentelijk ook wordt bepleit door CPB en PBL (2020).

#### *Auto dominant in ontwerp van steden en verkeersvoorzieningen*

Het ontwerp van veel steden en voorzieningen is de afgelopen decennia gericht geweest op de auto. Dat kwam tot uitdrukking in beleid voor een goede doorstroming van het autoverkeer en ruime parkeervoorzieningen. Ook veel investeringen in het rijksbeleid droegen bij aan de doorstroming van auto's in stedelijke gebieden, omdat rijkswegen een belangrijk deel van de wegcapaciteit rond steden vormen (Jeekel, 2011; 2019; Van der Steenhoven & Van der Bijl, 2019; Verkade & Te Brömmelstroet, 2020). In een aantal gemeenten komt er inmiddels meer aandacht voor andere vervoerswijzen, maar de dominantie van de auto zal nog decennia doorwerken en vergt bewustzijn bij beleidsmakers.

<sup>41</sup> In de brief van 23 april 2020 geeft het kabinet bij het thema 'Bouwen aan Stedelijk Netwerk Nederland' via een aantal keuzes aan dat er bij de bouw of aanleg van nieuwe woon-werklocaties rekening moet worden gehouden met de ontsluiting per ov, per fiets en te voet (Ministerie BZK, 2020c).

#### **We redeneren alsof we door een autovoorraut kijken**

"De IJtunnel is 'gesloten' vanwege de Dam tot Damloop. Gesloten, voor wie? Voor automobilisten. Maar is de tunnel dan niet juist geopend, voor 50.000 hardlopers? Dit is autologica. Nog een voorbeeld: we hebben het over kwetsbare verkeersdeelnemers, maar die zijn pas kwetsbaar sinds er zwaar, groot en snel verkeer is. Waarom noemen we die snelle, zware verkeersdeelnemers geen gevaarlijke verkeersdeelnemers? We redeneren voortdurend alsof we achter de voorruit zitten"

Bron: Verkade & Te Brömmelstroet (2020)

#### *Focus in ov-planning op 'dikke lijnen'*

In de planning van het ov wordt uitgegaan van 'dikke' lijnen tussen A en B met duidelijke knooppunten: verbindingen die veel mensen vervoeren. Een belangrijk nadeel van deze benadering is dat binnenstedelijke verplaatsingen die niet volgens deze lijnen verlopen, relatief veel tijd, geld en moeite kosten. Een radiaal model, dat uitgaat van onderling verbonden cirkels van ov rond een stedelijk centrum (zoals in Londen en Parijs) zou deze beperkingen veel minder kennen.

#### *Weinig oog voor verbanden van vervoer met andere domeinen*

De wereld van vervoer is een tamelijk gesloten wereld, waarin financieel-economische logica zwaar telt. Vraagstukken uit andere domeinen, waarop vervoer een antwoord zou kunnen bieden, passen hier niet bij. Op die manier worden er echter kansen gemist – ook waar het gaat om toegang van burgers tot de stad. Zo is het volgens de raad zinvol om het gegeven



dat mensen met een laag inkomen minder makkelijk bij geschikte banen kunnen komen niet alleen als een armoedeprobleem en een arbeidsmarktprobleem te zien, maar ook als een vervoersprobleem. En aangezien fietsen en wandelen bijdragen aan meer lichaamsbeweging en minder luchtvervuiling, kunnen de investeringen hiervoor deels worden gebundeld met de investeringen in het kader van het gezondheids- en milieubeleid. Ook relaties tussen de toegang tot zorg, onderwijs of sport en vervoersvraagstukken worden nog te weinig gelegd.

## 4.6 Oplossingsrichtingen

*Meer sturen op nabijheid om bereikbaarheid van werk en activiteiten te verbeteren*

Er zijn drie knoppen waaraan kan worden gedraaid om de vervoerspositie van bepaalde groepen in de stad te verbeteren. Ten eerste de plaats waar mensen, in het bijzonder de kwetsbare groepen, wonen ten opzichte van hun werk, school en allerlei voorzieningen. Ten tweede de locaties waar relevante activiteiten plaatsvinden, zoals onderwijs en werk. Ten derde de vervoersmogelijkheden om dit soort relevante plekken met elkaar te verbinden.<sup>42</sup> De raad vindt dat het huidige bereikbaarheidsbeleid nog te weinig is gericht op de nabijheid van voorzieningen en activiteiten. In een eerder advies heeft de raad al bepleit om veel meer te sturen op nabijheid om bereikbaarheid van werk en activiteiten te versterken in plaats van te investeren in het vervoerssysteem (Rli, 2016).

<sup>42</sup> J. Bastiaanssen, mondelinge mededeling, 9 maart 2020.

### *Zorgen voor fijnmaziger ov-netwerk*

Behalve de nabijheid van voorzieningen zou ook de fijnmazigheid van het vervoersnetwerk meer aandacht moeten krijgen. Daarbij zou de overheid kunnen kijken naar de internationale ontwikkeling van de zogenoemde 15-minutenstad, waarin alle voorzieningen binnen 15 minuten te voet, met de fiets of met het ov bereikbaar moeten zijn. Hieraan wordt gewerkt in onder meer Parijs, Melbourne en Adelaide. Vervoersdeskundigen geven aan dat voor de realisatie van dit concept met name kriskras-bewegingen door de stad aandacht behoeven.

### *In ruimtelijke plannen kritisch zijn op gevolgen van schaalvergroting*

In Nederland vindt te weinig discussie plaats over de gevolgen die schaalvergroting van voorzieningen kan hebben voor groepen mensen – in het bijzonder mensen zonder auto. De huidige ruimtelijke ordeningspraktijk versterkt de auto-georiënteerde samenleving. Vrijwel elk ruimtelijk plan stelt bijvoorbeeld wel eisen aan de parkeergelegenheid, maar veelal niet aan de bereikbaarheid per ov. Er wordt dan hooguit gekeken naar haltes en infrastructuur, maar niet naar de kwaliteit die het ov zou moeten bieden. Daarmee worden mensen zonder auto aan hun lot overgelaten; zij moeten het zelf maar uitzoeken (Martens, 2020). De raad heeft deze verwaarlozing van de toegankelijkheid voor niet-automobilisten recent waargenomen bij de verplaatsing en fusie van ziekenhuizen in de regio's Amsterdam (fusie AMC en UMC, faillissement Slotervaartziekenhuis), Lelystad (faillissement) en Den Haag (fusie tot Medisch Centrum Haaglanden).



### *Bij concessieverlening letten op bediening van rurale gebieden*

De meeste concessieverleningen aan ov-bedrijven in stedelijke regio's richten zich niet op het bedienen van de meer rurale gebieden rond de stad. Een positieve uitzondering is het ov in de regio Groningen-Assen. Hier is gelet op de relatie tussen het busnetwerk en regionale treinen en de mogelijkheden om met deelvervoer (zoals scooters, auto's en fietsen) kwaliteit toe te voegen. Er zijn 'vervoershubs' ontwikkeld waar je kunt switchen tussen verschillende ov-vormen en vervoersmodaliteiten (Kerssies, 2020). Het denken in vervoershubs staat inmiddels ook centraal in het Gelders mobiliteitsbeleid (Arnhemse Koerier, 2020).

### *Aandacht voor sociaal-culturele aspecten van fietsen*

Fietsen is niet vanzelfsprekend voor bepaalde bevolkingsgroepen in de steden. Het is echter wel een oplossing voor veel vervoersvraagstukken. Daarom zou aandacht voor de sociaal-culturele aspecten in het beleid voor fietsen voor de komende 15 tot 20 jaar, een goede strategie kunnen zijn. Het vergroot de vaardigheden van burgers en biedt hen (extra) alternatieven om zich te verplaatsen. Voorbeelden van aandacht voor beleid gericht op sociaal-culturele aspecten zijn: het opzetten van programma's om basisschoolkinderen goed te leren fietsen; het nadenken over de beschikbaarheid van goed werkende fietsen; en betaalbaar onderhoud. Een combinatie met gezondheidsbeleid is goed denkbaar.



# LITERATUUR

- ABF Research (2019). *Primos huishoudensprognose 2019*. Utrecht.
- Arnhemse Koerier (2020). *Hub is toekomst van Gelders reizen*.  
Geraadpleegd op 15 juli 2020 via: <https://www.arnhemsekoerier.nl/nieuws/nieuwsflits/973114/hub-is-toekomst-van-gelders-reizen>
- Assen, M. van (2020). Sociale crisis en nieuwe groep kwetsbaren. *Algemeen Dagblad*, 18 april 2020.
- Bastiaanssen, J. (2012). *Vervoersarmoede op Zuid: een verkennend onderzoek naar de mate waarin verplaatsingsmogelijkheden van invloed zijn op de arbeidsre-integratie van werklozen*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Bastiaanssen, J., Donkers, H. & Martens, K. (2013). Vervoersarmoede. Sociale uitsluiting door gebrek aan vervoersmogelijkheden. *Geografie*, (oktober), 6-10.
- Bastiaanssen, J., Johnson, D. & Lucas, K. (2020). *Does better job accessibility equally benefit public transport users and vehicle owners? A study of the Netherlands*. Leeds: Institute for Transport Studies.
- Beuzenberg, V., Karatas, A. & Lustenhouwer, F. (2018). *Leefbaarheid na de woningwet: een verkenning na drie jaar*. Den Haag: Platform31.
- Bijl, R. van der & Steenhoven, H. van der (2019). *Gesprekken over gebrekkige mobiliteit: vervoersarmoede in de grote stad ontrafelen*. Amsterdam/Utrecht: Favas.net/Hugo Cycling.
- Blijie, B., Gopal, D. & Ligthart, D. (2019). *Huurprijzen vrije sector, naar de invoering van een noodknop middenhuur*. Delft: ABF Research.
- Blokland, T. (2008). *Ontmoeten doet ertoe*. (essay) Rotterdam: Vestia.
- Booi, H., Hinte, P. van & Wesseling, A. (2019). *Particuliere huursector*. Amsterdam: OIS gemeente Amsterdam.

- Bosma, J., Hochstenbach, C. & Fernandez, R., Aalbers, M. (2018). De politiek van buy-to-let. *Beleid en Maatschappij (45) 3*, 288-298.
- Boutellier, H., Boelens, M. & Hermens, N. (2019). *Weerbare wijken tegen ondermijning: contouren van een nieuwe strategie*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Buys, A. & Hu, M. (2018). *Demografie en de woningmarkt: de gevolgen van het toenemend aantal alleenstaanden voor de woningmarkt*. Amsterdam: RIGO.
- Capital Value (2020). *De woning(beleggings)markt in beeld 2020*. Utrecht.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2018). *WoonOnderzoek Nederland (WoON)*. Geraadpleegd op 10 juli 2020 via <https://www.cbs.nl>
- Centraal bureau voor de statistiek (2019). *Prijzen openbaar vervoer stijgen sterker dan autokosten*. Geraadpleegd op 20 mei 2020 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/36/prijzen-openbaar-vervoer-stijgen-sterker-dan-autokosten>
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2020). *Monitor Brede Welvaart & Sustainable Development Goals*. Den Haag/Heerlen/Bonaire.
- Centraal Planbureau & Planbureau voor de leefomgeving (2020). *Kansrijk mobiliteitsbeleid*. Den Haag.
- Companen (2019). *Ruimte voor wonen: de resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2018*. Arnhem.
- Commissie Toekomst zorg thuiswonende ouderen (Tzto) (2020). *Oud en zelfstandig in 2030. Een reisadvies*. Den Haag.
- Coumans, M., Arts, K., Reep, C. & Schmeets, H. (2018). *Inzicht in dakloosheid. Een onderzoek naar daklozen 2009-2016*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Crutzen, C. & Hagen, G.J. (2020). Dataonderzoek toont grote ruimtelijke verschillen tussen wie 'te ruim' en wie 'te krap' woont: beter benutten van de woningvoorraad. *ROmagazine*, 6 juni 2020.
- Daalhuizen, F., Dam, F. van, Groot, C. de, Schilder, F & Staak, M. van der (2019). *Zelfstandig thuis op hoge leeftijd: verkenning van knelpunten en handelingsperspectieven in beleid en praktijk*. Achtergrondstudie. Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving.
- Damen, M. & Buys, A. (2020). *Heffen of belasten?* Amsterdam: RIGO.
- Delden, P. van (2019). *Marginalisatie: meedoen in een complexe samenleving*. Amsterdam: Van Gennep.
- Den Braber, C. & Tirions, M. (2016). *De Capability Approach: voeding voor het sociaal werk van morgen?* Geraadpleegd op 19 juni 2020 via <https://sociaal.net/achtergrond/capability-approach/>
- Den Braber, C. & Tirions, M. (2018). *Capability benadering als kompas voor sociale professionals: het gaat niet alleen om goed zijn, ook om goed doen*. Geraadpleegd op 19 juni 2020 via <https://sociaal.net/achtergrond/capabilitybenadering-voor-sociale-professionals/>
- Desmet, E. & Linssen, M. (2019). *Duurzame poort naar een toekomstbestendige wijk voor iedereen: toekomstplan Actiegroep het Oude Westen*. Geraadpleegd via <http://aktiegroepoudewesten.nl/assets/uploads/2019/05/Toekomstplan-Aktiegroep-Het-Oude-Westen-.pdf>
- Durand, A., Zijlstra, T. & Oort, N. (2019). *Toegang geweigerd: digitale ongelijkheid in het slimme mobiliteitstijdperk*. Den Haag/Delft: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid/TU Delft.



- Engbersen, G. & Wentink, T. (2020). *De bedreigde stad: de maatschappelijke invloed van COVID-19 op Rotterdam*. Rotterdam: Kenniswerkplaats Leefbare Wijken.
- Engbersen, R. (2016). De nieuwe sociale pop-up infrastructuur van wijken. Amsterdam/Den Haag: De vernieuwde Stad & Platform31. In: *Vastgoed voor de buurt: corporaties investeren in leefbaarheid*.
- Financieel Dagblad (2019). Voor leraar en politieagent is meer dan 90% van koopwoningen onbetaalbaar. *Financieel Dagblad*, 28 november 2019.
- Financieel Dagblad (2020). Hoe Blackstone zich inkoopt op de Amsterdamse woningmarkt. *Financieel Dagblad*, 19 juni 2020
- Franke, S., Overmaat, L. & Reijndorp, A. (2014). *Plekken van betekenis in de Schilderswijk: publiek domein als strategie*. Haarlem/Amsterdam: Trancity/Valiz.
- Franke, S., Lammers, B., & Reijndorp, A. (2015). De (her)ontdekking van de publieke zaak. In: S. Franke, J. Niemans, & F. Soetenbroek (Eds.), *Het nieuwe stadmaken: van gedreven pionieren naar gelijk speelveld* (p.43-57). Haarlem: Trancity.
- Franke, S. & Veldhuis, W. (2018). *Verkenning van de rechtvaardige stad: stedenbouw en de economisering van de ruimte* (stadsessay). Haarlem/Amsterdam: Trancity/Valiz.
- Frijhoff, W.T.M. (2010). Strategieën en tactieken: omgaan met de stad volgens Michel de Certeau. In: A. Reijndorp, & L. Reinders (Eds.), *De alledaagse en de geplande stad: over identiteit, plek en thuis*. (p. 32-46). (De Stadswijkstudies). Amsterdam: SUN- Trancity.
- Gemeente Den Haag (2019). *Huisvestingsverordening Den Haag 2019*. Den Haag.
- Gadet, J. (2020). *Kleine ontmoetingen in de openbare ruimte*. Geraadpleegd op 26 juni 2020 via <http://romagazine.nl/kleine-ontmoetingen-in-de-openbare-ruimte/23294>
- Goemans, A-G (2020) Fulltime werken, leven van nog geen tientje per dag en een kapotte bril op je neus. In: *Volkskrant Magazine*, 4 april 2020.
- Haffner, M.E.A. & Elsinga, M.G. (2018). *Towards inclusive service delivery through social investment in the EU: the case of housing* (Deliverable 6.3). Delft: Delft University of Technology.
- Haffner, M.E.A. & Elsinga, M.G. (2019). Housing deprivation unravelled: application of the Capability Approach. *European Journal of Homelessness*, 13 (1), 13-28.
- Hajer, M. & Reijndorp, A. (2001). *Op zoek naar nieuw publiek domein: analyse en strategie*. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Hans, L., Harst, F. van der, Tillema, M., Vries, P. de & Francke, M. (2019). *Opkomst particuliere investeerders op de woningmarkt: onderzoek naar mogelijke woningprijseffecten*. Apeldoorn/Amsterdam: Kadaster/Universiteit van Amsterdam.
- Het Parool (2020). Amsterdam maakt 50 miljoen en bouwruimte vrij voor wooncoöperaties. *Het Parool*, 14 mei 2020.
- Hochstenbach, C., Fernandez, R., Bosma, J. & Aalbers, M. (2018). *Beleggers slaan hun slag op de woningmarkt*. Geraadpleegd op 29 juni 2020 via <https://www.socialevraagstukken.nl/beleggers-slaan-hun-slag-op-de-woningmarkt/>
- Huizenzoeker (2020). *Woningmarktcijfers van alle gemeenten in Nederland in de periode september 2008 tot en met mei 2020*. Geraadpleegd op 7 juli 2020 via <https://www.huizenzoeker.nl/woningmarkt/>



- Huysmans, F. (2017). Nepnieuws! De mythe van de verdwenen bibliotheken. Blog 27 mei 2017, geraadpleegd 14-7-2020. <https://warekennis.nl/nepnieuws-de-mythe-van-de-verdwenen-bibliotheken/>
- Idenburg, A. & Weijnen, M. (2018). *Sturen op sociale waarde van infrastructuur: bundel naar aanleiding van de gelijknamige conferentie op 4 juni 2018*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid.
- Janssen, C., Daamen, T.A. & Verdaas, C. (2019). *Implementing social sustainability in area development projects in the Netherlands*. Conference paper AESOP Young Academics Conference Darmstadt 2019. Delft: University of Technology.
- Jeekel, H. (2011). *De autoafhankelijke samenleving*. Delft: Eburon Uitgeverij B.V.
- Jeekel, H. (2019). *Inclusive transport: fighting involuntary transport disadvantages*. Elsevier: Amsterdam.
- Jorritsma, P., Baveling, J. & Haas, M. de (2018). *Mobiliteitsarmoede: vaag begrip of concreet probleem?* Den Haag: Kennisinstituut Mobiliteit.
- Kampert, A., Nijenhuis, J., Nijland, H., Uitbeijerse, G. & Verhoeven, M. (2019). *Indicator risico op vervoersarmoede: inzicht op buurniveau*. Den Haag: CBS/PBL.
- Kaufman, V., Bergman, M. & Joy, D (2004). Motility: Mobility as capital. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28 (4) 745-756.
- Kerssies, J. 'De mobiliteitshub is meer dan de heilige graal.' Op 15 juli 2020 Geraadpleegd via: <https://www.verkeerskunde.nl/artikel/de-mobiliteitshub-is-meer-dan-de-heilige-graal>
- Klerk, M. de, Verbeek-Oudijk, D., Plaisier, I. & Den Draak, M. (2019). *Zorgen voor thuiswonende ouderen: kennissynthese over de zorg voor zelfstandig wonende 75-plussers, knelpunten en toekomstige ontwikkelingen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kimhur, B. (2020). How to apply the capability approach to housing policy? concepts, theories and challenges. *Housing, Theory and Society*, 37 (3), 257-277.
- Klinenberg, E. (2019). Palaces for the people [videobestand], 2 juni 2020. Geraadpleegd via <https://www.youtube.com/watch?v=HJIYhSA84Sc>
- Kromhout, S.C. & Wittkämper, L.M. (2019). *Stand van de woonruimteverdeling: wachttijden en verdeling in de praktijk*. Amsterdam: RIGO.
- Kromhout, S.C., Wever, T., Hoeve, R., Kranenborg, P. & Wittkämper, L. (2020). *Evaluatie Huisvestingswet 2014, instrumenten voor het lokale huisvestingsbeleid*. Amsterdam: RIGO.
- Lans, J. van der (2020a). *De marktwerking voorbij: samenlevingsopbouw in de 21e eeuw*. (Participatielezing). Geraadpleegd op 25 juni via <https://beroepseer.nl/blogs/participatielezing-jos-van-der-lans-samenlevingsopbouw-in-de-21e-eeuw/>
- Lans, J. van der (2020b). De marktwerking voorbij: samenlevingsopbouw in de 21e eeuw: een vertelling in twintig bedrijven. *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*.
- Leidelmeijer, K.C.M., Iersel, J. van & Frissen, J. (2018). *Veerkracht in het corporatiebezit: kwetsbare bewoners en leefbaarheid*. Amsterdam: RIGO.





Leidelmeijer, K.C.M, Frissen, J. & Iersel, J. van (2020). *Veerkracht in het corporatiebezit: de update: een jaar later, twee jaar verder....* Amsterdam/ Utrecht: In.Fact.Research/Circusvis.

Lengkeek, A. (2019). *Operatie wooncoöperaties. Pamflet*. Geraadpleegd op 29 juni 2020 via <https://www.operatiewooncooperatie.nl/>

Lennartz, C., Schilder, F. & Staak, M. van der (2019). *Particulier verhuurders op de Nederlandse woningmarkt: activiteiten, investeringsmotieven en beleggingsstrategieën*. Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving.

Linssen, M. (2015). De pluriculturele ontwerpogave: zeven focuspunten bij het ontwerpen van een eigentijdse woonomgeving. In: *Ontmoeten en vermijden* (p.9-32). Amsterdam: Stawon, architectura & natura pers.

Lucas, K. (2012). Transport and social exclusion: where are we now? In: *Transport Policy*, 20, 105–113. Amsterdam: Elsevier.

Martens, K. (2017a). *Rechtvaardige mobiliteit: pleidooi voor een radicale omwenteling in het mobiliteitsbeleid*. Geraadpleegd op 10 juli 2020 via <https://www.ruimteenwonen.nl/rechtvaardige-mobiliteit>

Martens, K. (2017b). *Transport justice: designing fair transportation systems*. Routledge: London.

Martens, K. (2020). *Observaties naar aanleiding van de Rli expertmeeting 'Toegang tot de Stad/Vervoersrechtvaardigheid'*. Haifa, 24 april 2020. Te raadplegen op [www.rli.nl](http://www.rli.nl).

Milikowski, F. (2018). *Van wie is de stad: de strijd om Amsterdam*. Amsterdam: Atlas Contact.

Milikowski, F. (2019). De publieke taak van stedenbouw: pleidooi voor de toegankelijkheid van de openbare ruimte. *Rijnboutt Magazine*, 11.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020a).

*Reactie op initiatiefnota van het lid Smeulders over de marktwerking uit de huursector. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer van 9 juni 2020*. Vergaderjaar 2019-2020, 35178, nr. 3.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020b).

*Betaalbaar wonen voor starters en mensen met een middeninkomen. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer van 15 mei 2020*. Vergaderjaar 2019-2020, 32 847, nr. 654.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020c).

*Nationale Omgevingsvisie. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer van 23 april 2020*. Vergaderjaar 2019-2020, 34 682, nr. 48.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2020).

*Evaluatie Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen en advies Raad voor Cultuur. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Tweede Kamer 11 februari 2020*. Vergaderjaar 2019-2020, 33846 nr. 56.

Movisie (2017). *Factsheet zwerfjongeren Nederland*. Geraadpleegd op

15 juli 2020 via: <https://zwerfjongeren.nl/wp-content/uploads/2017/01/Factsheet-Zwerfjongeren-in-Nederland-1.pdf>

Movisie (2020). *Factsheet feiten en cijfers dak- en thuisloze jongeren in*

*Nederland*. Geraadpleegd op 15 juli 2020 via: <https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2020-03/Feiten-cijfers-dak-thuisloze-jongeren-Nederland.pdf>



- NRC Handelsblad (2020). Krijgt coöperatief wonen wel de ruimte in Rotterdam? *NRC Handelsblad*, 30 april 2020.
- Nussbaum, M.C. (2011). *Creating capabilities: the human development approach*. Cambridge Massachusetts/London: The Belknap Press of Harvard University Press.
- OECD (2014). *Territorial Reviews: Netherlands 2014*. Paris.
- Oldenburg, R. (1989). *The great good place: cafes, coffee shops, community centers, beauty parlors, general stores, bars, hangouts, and how they get you through the day*. New York: Paragon House.
- Ossokina, J. & Brouwers, A. (2016). *Investeren in infrastructuur*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Pararius (2020). *Huurplafond bereikt in meer dan 20 Nederlandse steden: procentuele prijsstijging in veel steden niet boven 4 procent*. Geraadpleegd op 7 juli 2020 via <https://www.pararius.nl/nieuws/huurplafond-bereikt-in-meer-dan-20-nederlandse-steden>
- Planbureau voor de leefomgeving (2014). *Kiezen én delen: strategieën voor een betere afstemming tussen verstedelijking en infrastructuur*. Den Haag.
- Planbureau voor de leefomgeving (2018). *Balans van de Leefomgeving 2018: Nederland duurzaam vernieuwen*. Den Haag.
- PBL/CBS (2019). *Statistische Trends. Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2019 - 2050: belangrijkste uitkomsten*. Centraal Bureau voor de Statistiek in samenwerking met Planbureau voor de leefomgeving. Den Haag, Heerlen, Bonaire, CBS.
- Pluylaert, G. (2019). *Noord/Zuidlijn stemt niet enkel positief*. Geraadpleegd op 10 juli 2020 via <https://ovmagazine.nl/2019/09/noord-zuidlijn-stemt-niet-enkel-positief-1508>
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2014). *De toekomst van de stad: de kracht van nieuwe verbindingen*. Den Haag.
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2016). *Dichterbij en sneller: kansen voor betere bereikbaarheid in stedelijke regio's*. Den Haag.
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2018a). *De stad als gezonde habitat*. Den Haag
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2018b). *Van B naar Anders: investeren in mobiliteit voor de toekomst*. Den Haag.
- Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving (2020a). *De derde levensfase: het geschenk van deze eeuw*. Den Haag.
- Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving (2020b). *Herstel begint met een huis: dakloosheid voorkomen en verminderen*. Den Haag.
- Reijndorp, A. (2012). *De 'Rise of the Creative Class' en het einde van 'Organization Man': de veerkracht van de stad*. Rotterdam: Stichting Rotterdam-Maaskant.
- Reijndorp, A. (2020). *De nieuwe stad, een gebruiksaanwijzing*. Haarlem/Amsterdam: Trancity/Valiz.
- Reinders, L. (2013). *Harde stad, zachte stad: moderne architectuur en de antropologie van een naoorlogse wijk*. Delft: Technische Universiteit.
- Robeyns, I. (2017). *Wellbeing, freedom and social justice: the capability approach re-examined*. Cambridge: OpenBook Publishers.
- Schwab, K. (2019). *The global competitiveness report 2019*. Geneva: World Economic Forum.



- Seghers, A. van & Vries, S. de (2017). Het publiek domein als grote gelijkmaker. In H. Leeftang (red.), *ontmoeten – in de openbare ruimte van morgen*. Wageningen: Uitgeverij Blauwdruk.
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. New York: Knopf.
- Sneep, W. (2020a). *Dakloosheid onder Rotterdamse jongeren neemt toe, maar niemand weet precies waarom*. Geraadpleegd op 15 juli 2020 via: <https://versbeton.nl/2020/06/dakloosheid-onder-rotterdamse-jongeren-neemt-toe-maar-niemand-weet-precies-waarom/>
- Sneep, W. (2020b). *Rotterdam wil af van wetgeving die jongeren het huis uitwerkt*. Geraadpleegd op 10 augustus 2020 via: <https://versbeton.nl/2020/07/rotterdam-wil-af-van-wetgeving-die-jongeren-het-huis-uit-werkt/>
- Snellen, D. & Tennekes, J. (2018). Gestolde waarden, veranderde werkelijkheid en nieuwe actoren. Over de noodzaak voor nieuwe instituties rondom mobiliteit en infrastructuur. In: A. Idenburg & M. Weijnen (red.) *Sturen op sociale waarde van infrastructuur. Bundel naar aanleiding van de gelijknamige conferentie op 4 juni 2018*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2014). *Verschil in Nederland*. Den Haag.
- Specht, M. (2016). *Bouwen aan een opwekkende omgeving*. Rotterdam: Woonstad Rotterdam.
- Specht, M. (2018). *Wijk voor de wijk: pleidooi voor een bewonersgedreven wijkenergietransitie*. Utrecht: LSA. Geraadpleegd op 15 juli 2020 via: <https://www.lsabewoners.nl/wp-content/uploads/2018/06/Essay-Wijk-voor-de-wijk-bewonersgedreven-energietransitie.pdf>
- Specht, M. & Zwaard, J. van der (2013). *Betrokken bewoners, betrouwbare overheid: condities en competenties voor burgerkracht in de buurt*. Rotterdam: Kenniswerkplaats Leefbare Wijken.
- Specht, M. & Zwaard, J. van der (2015). *De uitvinding van de Leeszaal: collectieve tactieken en culturele uitwisselingen*. Haarlem/Amsterdam: Trancity/Valiz.
- Stichting SDG Nederland (2020). *Duurzame steden en gemeenschappen*. Geraadpleegd op 25 juni 2020 via <https://www.sdgnederland.nl/sdgs-2/doel-11-veilige-en-duurzame-steden/>
- SZN & Movisie (2020) *Feiten en cijfers dak- en thuisloze jongeren in Nederland*. Geraadpleegd op 15 juli 2020 via: <https://zwerfjongeren.nl/wie-zijn-wij/publicaties-links-downloads/>
- Trouw (2017). *Waarom moeten armen altijd langer reizen? Trouw*, 12 april 2017.
- Trouw (2020a). *De huisartsenpraktijk van Thao Nguyen moet wijken voor een woontoren: 'ik maak me zorgen om mijn patiënten'*. *Trouw*, 8 februari 2020.
- Trouw (2020b). *De bibliotheek verdwijnt en dat baart de Raad van Cultuur zorgen*. *Trouw*, 11 februari 2020.
- Veen, A. van der (2017). *Grote groepen mensen hebben geen baat bij efficiënt openbaar vervoer: tijd voor een eerlijk systeem*. Geraadpleegd op 9 juli 2020 via <https://decorrespondent.nl/7073/grote-groepen-mensen-hebben-geen-baat-bij-efficient-openbaar-vervoer-tijd-voor-een-eerlijk-systeem/572775416004-bde53ed3>



Velde, J. van der, Kunst, A., Wassenberg, F. & Bronsvort, I. (2019).

*Souterrain van het wonen: de onzichtbare onderkant van het wonen in Nederland.* Den Haag: Platform31.

Verdus (2018). *Vervoersarmoede moet hoger op de agenda.* Geraadpleegd op 20 mei 2020 via <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/vervoersarmoede-moet-hoger-op-de-agenda/>

Verkade, T. & M. Brömmelstroet, te (2020). *Vijf inzichten die je blik op de weg voorgoed veranderen.* Geraadpleegd op 28 april 2020 via <https://decorrespondent.nl/11186/vijf-inzichten-die-je-blik-op-de-weg-voorgoed-veranderen/1176175180950-5f72fecd>

Vries, P. de (2019). *Het rendement van particuliere verhuur.* Geraadpleegd op 7 juli 2020 via <https://www.ruimteenwonen.nl/het-rendement-van-particuliere-verhuur>

Waal, B.G.M. de (2012). *De stad als interface: digitale media en stedelijke openbaarheid.* Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Wee, B. van (2018). Transport en rechtvaardigheid. In: A. Idenburg & M. Weijnen (red.). *Sturen op sociale waarde van infrastructuur.* Den Haag: Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid.

Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (2017). *Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op zelfredzaamheid.* Den Haag.

Wever, V. (2018). *Miljarden in mobiliteit verkeerd geïnvesteerd.* Geraadpleegd op 10 juli 2020 via <https://ovmagazine.nl/2018/03/miljarden-in-mobiliteit-verkeerd-geinvesteerd-1638>

Wisman, H. & Vries, P. de (2020). *Moeilijke tijden voor koopstarters op de woningmarkt.* Apeldoorn: Kadaster.

WiMRA (2019). *Wonen in de Metropoolregio Amsterdam 2019.* Amsterdam: OIS gemeente Amsterdam.

Zwaard, J. van der (2010). *Scènes in de Copy Corner: van vluchtige ontmoetingen naar publieke vertrouwdheid.* Amsterdam: Boom uitgevers.



## **Samenstelling raadscommissie**

Prof. mr. N.S.J. (Niels) Koeman, raadslid Rli en commissievoorzitter

Prof. dr. P. (Pieter) Hooimeijer, raadslid Rli

K. (Karin) Schrederhof, namens de PvdA wethouder gemeente Delft

Prof. dr. J.L (Justus) Uitermark, hoogleraar Urban Geography, Universiteit van Amsterdam

Drs. A.L.H. (Adriaan) Visser, directievoorzitter Brink Groep

## **Samenstelling projectteam**

Ir. D.K. (Douwe) Wielenga, projectleider

Drs. E.A.K. (Els) Desmet, extern projectmedewerker Bureau Desmet

A. (Anneke) Koose-Verschoor, projectassistent

Ir. H. (Hannah) Koutstaal, projectmedewerker

T. (Ton) Wagenveld, projectmedewerker

Ten behoeve van deel 2, hoofdstuk 3 (wonen): Drs. M. (Martin) Damen, RIGO

## **Geraadpleegde personen en instanties**

Manuel Aalbers, Katholieke Universiteit Leuven

Yassine Abarkane, Stagehuis Schilderswijk

Claudia Basta, Planbureau voor de leefomgeving

Kees van der Burg, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Bas Govers, Goudappel Coffeng  
Arjan Harbers, Planbureau voor de leefomgeving  
Gerben Helleman, Platform Stad en Wijk  
Céline Janssen, Technische Universiteit Delft  
Chris Kuijpers, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Karin Laglas, Ymere  
Marien de Langen, Stadgenoot  
Arie Lengkeek, commongrounds, zelfstandig programmamaker en mede-  
initiatiefnemer Het Rotterdams Woongenootschap  
Karel Martens, Faculty of Architecture and Town Planning, Technion - Israeli  
Institute of Technology  
Maria Molenaar, Woonstad Rotterdam  
Anne-Frieda Neijenhuis, Stagehuis Schilderswijk  
Arnold Reijndorp, Universiteit van Amsterdam  
Vincent Smit, lectoraat Grootstedelijke Ontwikkeling, De Haagse  
Hogeschool  
Joost Tennekes, Planbureau voor de leefomgeving  
Lotte Vermeij, Sociaal en Cultureel Planbureau  
Dorine IJsseling, BMC

*Expertmeeting thema wonen, maandag 17 februari 2020*

Marja Elsinga, TU Delft  
Wouter van Gent, Universiteit van Amsterdam  
Wim Hazeu, Wonen Limburg  
Annemarth Idenburg, Trendbureau Overijssel  
Céline Janssen, Technische Universiteit Delft  
Paulus Jansen, Woonbond  
Mechtild Linssen, Zelfstandig adviseur  
Frans Schilder, Planbureau voor de leefomgeving  
Jeroen van der Velden, Platform31

*Expertmeeting thema publieke ruimte, dinsdag 18 februari 2020*

Hans Boutelier, Verwey-Jonker Instituut  
Maarten Hajer, Universiteit Utrecht  
Arnold Reijndorp, Universiteit van Amsterdam  
Maurice Specht, Onderzoeker, publicist en initiatiefnemer  
Irma Stroet, Gemeente Zaanstad  
Lotte Vermeij, Sociaal en Cultureel Planbureau  
Patricia Wijntuin, Hogeschool Utrecht  
Joke van der Zwaard, Onderzoeker, publicist en initiatiefnemer

*Expertmeeting thema vervoersrechtvaardigheid, maandag 9 maart 2020*

Jeroen Bastiaanssen, Planbureau voor de leefomgeving  
Rob van der Bijl, Universiteit van Gent  
Dick Ettema, Universiteit Utrecht  
Peter Jorritsma, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KIM)



Jan Ritsema van Eck, Planbureau voor de leefomgeving  
Hugo van der Steenhoven, Hugocycling

*Interdepartementale klankbordgroep*

Natalie Burgers, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Michel Duinmayer, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat  
Charlie de Jong, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Peter Jorritsma, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KIM)  
Corine van der Schoot, Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties  
Marieke de Vries, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

*Externe referenten*

Jeroen Bastiaanssen, Planbureau voor de leefomgeving  
Marja Elsinga, Technische Universiteit Delft  
Marietta Haffner, Technische Universiteit Delft  
Jos van der Lans, publicist/essayist  
Floor Millikowski, zelfstandig journalist en schrijver

# OVERZICHT PUBLICATIES

## 2020

Stop bodemdaling in veenweidegebieden: het Groene Hart als voorbeeld.  
September 2020 (Rli 2020/05)

Groen uit de crisis. Juli 2020 (Rli 2020/04)

Verzet de wissel: naar beter internationaal reizigersvervoer per trein.  
Juli 2020 (Rli 2020/03)

De bodem bereikt?! Juni 2020 (Rli 2020/02)

Greep op gevaarlijke stoffen. Februari 2020 (Rli 2020/01)

## 2019

Naar een duurzame economie: overheidssturing op transitie.  
November 2019 (Rli 2019/05)

Waardevol toerisme: onze leefomgeving verdient het. September 2019  
(Rli 2019/04)

Europees landbouwbeleid: inzetten op kringlooplandbouw. Mei 2019  
(Rli 2019/03)



Luchtvaartbeleid: een nieuwe aanvliegeroute. April 2019 (Rli 2019/02)

De som der delen: verkenning samenvallende opgaven in de regio.

Maart 2019 (Rli 2019/01)

## 2018

Warm aanbevolen: CO<sub>2</sub>-arme verwarming van de gebouwde omgeving.

December 2018 (Rli 2018/07)

Nationale omgevingsvisie: lakmoesproef voor de Omgevingswet.

November 2018 (Rli 2018/06)

Versnellen woningbouwproductie, met behoud van kwaliteit. Juni 2018

(Rli 2018/05)

Van B naar Anders: investeren in mobiliteit voor de toekomst. Mei 2018

(Rli 2018/04)

De stad als gezonde habitat: gezondheidswinst door omgevingsbeleid.

April 2018 (Rli 2018/03)

Duurzaam en gezond: samen naar een houdbaar voedselsysteem.

Maart 2018 (Rli 2018/02)

Stroomvoorziening onder digitale spanning. Februari 2018 (Rli 2018/01)

## 2017

Brede blik op erfgoed: over de wisselwerking tussen erfgoed en transitie in de leefomgeving. December 2017 (Rli 2017/03)

Energietransitie en leefomgeving: kennisnotitie. December 2017 (Rli 2017)

Grond voor gebiedsontwikkeling: instrumenten voor grondbeleid in een energieke samenleving. Juni 2017 (Rli 2017/02)

Technologie op waarde schatten: een handreiking. Januari 2017

(Rli 2017/01)

## 2016

Dichterbij en sneller: kansen voor betere bereikbaarheid in stedelijke regio's.

December 2016 (Rli 2016/05)

International Scan 2016: Emerging Issues in an International Context.

November 2016 (Rli/EEAC)

Verbindend landschap. November 2016 (Rli 2016/04)

Opgaven voor duurzame ontwikkeling: hoofdlijnen uit vier jaar advisering door de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. Juli 2016 (Rli 2016/03)

Mainports voorbij. Juli 2016 (Rli 2016/02)





Systeemverantwoordelijkheid in de fysieke leefomgeving. Mei 2016  
(Rli 2016/01)

## 2015

Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar. December 2015  
(Rli 2015/07)

Rijk zonder CO<sub>2</sub>: naar een duurzame energievoorziening in 2050.  
September 2015 (Rli 2015/06)

Ruimte voor de regio in Europees beleid. September 2015 (Rli 2015/05)

Wonen in verandering: over flexibilisering en regionalisering in het  
woonbeleid. Juni 2015 (Rli 2015/04)

Stelselherziening omgevingsrecht. Mei 2015 (Rli 2015/03)

Circulaire economie: van wens naar uitvoering. Juni 2015 (Rli 2015/02)

Verkenning technologische innovaties in de leefomgeving. Januari 2015  
(Rli 2015/01)

## 2014

Vrijkomend rijksvastgoed: over maatschappelijke doelen en geld.  
December 2014 (Rli 2014/07)

Risico's gewaardeerd: naar een transparant en adaptief risicobeleid.  
Juni 2014 (Rli 2014/06)

Milieuschade verhalen: advies financiële zekerheidstelling milieuschade  
Brzo- en IPPC4-bedrijven. Juni 2014 (Rli 2014/05)

Internationale verkenning 2014. Signalen: de opkomende vraagstukken uit  
het internationale veld. Mei 2014 (Rli 2014)

De toekomst van de stad: de kracht van nieuwe verbindingen. April 2014  
(Rli 2014/04)

Kwaliteit zonder groei: over de toekomst van de leefomgeving. April 2014  
(Rli 2014/03)

Doen en laten: effectiever milieubeleid door mensenkennis. Maart 2014  
(Rli 2014/02)

Langer zelfstandig, een gedeelde opgave van wonen, zorg en welzijn.  
Januari 2014 (Rli 2014/01)

## 2013

Duurzame keuzes bij de toepassing van het Europese landbouwbeleid in  
Nederland. Oktober 2013 (Rli 2013/06)



Sturen op samenhang: governance in de metropolitane regio Schiphol/  
Amsterdam. September 2013 (Rli 2013/05)

Veiligheid bij Brzo-bedrijven: verantwoordelijkheid en daadkracht. Juni 2013  
(Rli 2013/04)

Nederlandse logistiek 2040: designed to last. Juni 2013 (Rli 2013/03)

Onbeperkt houdbaar: naar een robuust natuurbeleid. Mei 2013 (Rli 2013/02)

Ruimte voor duurzame landbouw. Maart 2013 (Rli 2013/01)

## **2012**

Keep Moving: Towards Sustainable Mobility. Edited by Bert van Wee.  
Oktober 2012 (Rli/EEAC)



## Colofon

### Tekstredactie

Saskia van As, Tekstkantoor Van As, Amsterdam

### Infographic

In60seconds, Amsterdam (pagina 17 en 27)

### Fotoverantwoording

Joop Reijngoud, Rotterdam

### Grafisch ontwerp

Jenneke Drupsteen Grafische vormgeving, Den Haag

### Publicatie Rli 2020/06

September 2020

### Vertaling

Dit advies is vertaald in het Engels en te downloaden via <http://en.rli.nl>

### Bronvermelding

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2020). Toegang tot de Stad: hoe publieke voorzieningen, wonen en vervoer de sleutel voor burgers vormen. Digitale uitgave

ISBN 978-90-8513-051-2

NUR 740

