

# Stedelijke vernieuwing en ruimtelijke tweedeling

P. van Diepen en G.H.J. Homburg\*

**I**n dit artikel worden drie wijzen voorgesteld waarop de oude stadswijken kunnen profiteren van moderne kantorenlocaties. De vraag naar laaggeschoolde arbeid kan de werkloosheid in de oude wijken beperken, vestiging voor nieuwe bedrijven in de wijk kan aantrekkelijker worden, en het woonklimaat kan verbeteren. De financiering van beleid dat deze effecten stimuleert is nog een probleem.

In de jaren zeventig en de eerste helft van de jaren tachtig kenden de grote steden leegloop van de binnensteden en ontwikkeling van de periferie<sup>1</sup>. Hierdoor ontstond segregatie tussen verpauperende binnensteden en een 'booming urban fringe'. Geleidelijk aan zijn de negatieve economische, politieke en sociale gevolgen onderkend. Stedelijke vernieuwing mikt op revitalisering van binnensteden. Omdat de ontwikkeling van nieuwe hoogwaardige kantoorlocaties vaak nabij de binnensteden plaatsvindt, bestaat het gevaar van een nieuwe segregatie, op een lager schaalniveau, tussen nieuwe, soms indrukwekkende werkgebieden en de aangrenzende woongebieden, die veelal te kampen hebben met werkloosheid en tekortschietend beheer en onderhoud.

In dit artikel bespreken we de relaties tussen stedelijke vernieuwing en sociale ontwikkelingen in omliggende wijken. Allereerst gaan we in op de factoren die naar onze mening bepalend zijn voor de interacties. Vervolgens bespreken we drie beleidsstrategieën om de interacties te beïnvloeden. We illustreren de strategieën aan de hand van de Kop van Zuid in Rotterdam: een project, waarbij een verouderd havengebied wordt getransformeerd in een nieuw woon- en werkgebied. Het gebied wordt omringd door stadsvernieuwingswijken waar de werkloosheid meer dan 35% van de beroepsbevolking bedraagt. Vervolgens gaan we in op enkele aspecten van de uitvoering en de financiering van beleid. We besluiten met een conclusie over de toepassing van de strategieën in het licht van de huidige economische ontwikkelingen.

## Economie van stedelijke vernieuwing

Heeft vernieuwing van de lokale economie door ontwikkeling van nieuwe werkgebieden in de binnensteden positieve sociale gevolgen in omliggende wijken? Vaak blijkt dat niet het geval. Er zijn twee typische situaties. In Amerikaanse steden brengen de nieuwe locaties vaak grote veranderingen teweeg in de omliggende wijken. De nieuwe economische activiteiten hebben tot gevolg dat de oorspronkelijke be-

woners en voorzieningen vrijwel geheel verdrongen worden door meer kapitaalkrachtige stadsbewoners: een proces van 'gentrification'. Het Boston van de eerste helft van de jaren tachtig is hiervan een goed voorbeeld. Hier is van positieve gevolgen voor de bewoners van omliggende wijken geen sprake.

Een tweede typische situatie treedt op waar weinig interactie met omliggende wijken plaatsvindt. In Baltimore, waar de stedelijke vernieuwing van de binnenstad in economisch en fysiek opzicht geslaagd is te noemen, hebben omliggende wijken niet of nauwelijks van de ontwikkelingen kunnen profiteren. Ook in de Londense Docklands vinden we een sterk gescheiden ontwikkeling tussen het stedelijke vernieuwingsgebied en de omliggende wijken.

De voorbeelden laten zien dat stedelijke vernieuwing niet vanzelfsprekend positieve effecten heeft op de sociaal-economische situatie in aangrenzende gebieden, zeker niet voor oorspronkelijke bewoners<sup>2</sup>. Toch zijn er voor de hand liggende economische relaties, waarmee de omliggende wijken kunnen profiteren van de grootschalige projecten. Ten eerste is het mogelijk dat werklozen aan de slag kunnen in de nieuwe kantoren. Verder kan bedrijvigheid een stimulans ondervinden als gevolg van vraag vanuit het nieuwe werkgebied (bij voorbeeld in de vorm van lunchpauzebestedingen of vraag naar dienstverlening als schoonmaak, catering en dergelijke). Ook kan het vestigingsklimaat voor ondernemingen in de omgeving in het algemeen verbeteren. Voort kan een positieve invloed van stedelijke vernieuwing uitgaan op het woonklimaat in de omliggende wijken, waar-

\* De auteurs zijn verbonden aan Regioplan onderzoek, advies & informatie. Zij danken R.C. van Geuns en J.W.M. Mevissen voor hun commentaar op een eerdere versie.

1. *Van de stad en de rand*, WRR-rapport 37, Den Haag, 1990.

2. Zie voor een overzicht van verschillende projecten en maatschappelijke consequenties A. Hereijgers en R. Schoonbeek, *Stedelijke vernieuwing aan het water. Het IJ-oeverproject in maatschappelijk perspectief*, Amsterdam, 1992.

door een minder eenzijdige bevolkingsstructuur ontstaat met een bijbehorend vergroot draagvlak voor voorzieningen. In een optimale situatie kan het sociaal-economische klimaat voor stadsbewoners door de komst van nieuwe werkgebieden dus aanzienlijk vooruit gaan.

De vraag is nu waar het van afhangt of deze relaties ook tot stand komen. Naar onze mening zijn de belangrijkste factoren de werking van de arbeidsmarkt en de aard van de fysieke, sociale en economische omgeving en in het bijzonder de rigiditeit of juist de flexibiliteit daarvan.

Een eerste factor betreft de werking van de arbeidsmarkt. Naarmate deze meer op lokaal niveau functioneert, zal het effect van nieuwe bedrijvigheid op de werkloosheid in de wijken groter zijn. Het is echter niet vanzelfsprekend dat bewoners, en dan vooral werklozen uit achterstandswijken, eerder in aanmerking zullen komen voor nieuwe banen in projecten voor stedelijke ontwikkeling dan stedelingen die verder weg wonen of werknemers van buiten de stad. Met andere woorden: de arbeidsmarkt functioneert niet op sublokaal niveau, maar op regionaal niveau<sup>3</sup>.

Een tweede factor wordt gevormd door de aard van bestaande fysieke, sociale en economische structuren.

Fysieke randvoorwaarden spelen een belangrijke rol in de vorm van de kwaliteit en flexibiliteit van het woningbestand. Een gebied met slecht onderhouden, in onbruik geraakte panden in particuliere eigendom leent zich voor gentrification. In andere gebieden, waar de fysieke structuur van de woningvoorraad meer rigide is, ligt dat moeilijker: bij voorbeeld in een wijk met flatbebouwing of, meer typerend voor de Nederlandse situatie, in een wijk waar de stadsvernieuwing in een ver gevorderd stadium is. Daar waar er bijna volledig in de sociale sector is gebouwd, ligt de fysieke en daarmee de sociale structuur voor jaren vast. Tussen de twee uitersten van volledige flexibiliteit, waar de markt tot gentrification en verdringing kan leiden, en volledige rigiditeit, waarbij geen impulsen van een gedeeltelijk vernieuwde bevolkingssamenstelling zijn te verwachten en de sociale problemen verergeren, ligt ergens een optimum.

Of er in de omliggende wijken effecten als gevolg van bestedingen optreden hangt eveneens in grote mate van de kwaliteit van de omgeving af, net zoals de mogelijkheid om in een vraag naar goederen en diensten vanuit het nieuwe werkgebied te voorzien.

Als we de verschillende relevante factoren overzien, wordt duidelijk dat positieve effecten van nieuwe kantoorlocaties op de sociaal-economische situatie in de omliggende wijken niet vanzelfsprekend zullen worden gerealiseerd. Waar positieve effecten uitblijven, dreigt het gevaar van stedelijke tweedeling en segregatie. Dit is uiteraard, sociaal en politiek, een ongewenste situatie. Er wordt dan ook gezocht naar mogelijkheden om positieve effecten van de projecten voor stedelijke vernieuwing te bewerkstelligen in de aangrenzende wijken. De vraag is welke instrumenten toegepast kunnen worden en wat er van verwacht mag worden. In de volgende paragrafen bespreken we drie strategieën die naar onze mening

belangrijk zijn: 'werkgelegenheid voor werklozen', 'ontwikkeling door uitstraling' en 'woon- en verblijf-klimaat'<sup>4</sup>.

## Werkgelegenheid voor werklozen

De nieuwe kantoren bieden vooral werk aan hoger opgeleiden, terwijl de werkloosheid bij lager opgeleiden geconcentreerd is. Dat houdt niet in dat de ontwikkeling van nieuwe kantoorgebieden zinloos is als instrument van werkloosheidsbestrijding. Er zijn immers wel laaggeschoolde banen bij toeleveranciers zoals de bouw, de schoonmaaksector, beveiliging, catering en de grafische industrie<sup>5</sup>. Effecten op de vraag naar arbeid van laag opgeleiden doen zich daarbij niet in de direct omliggende wijken voor, maar op stedelijk of regionaal niveau<sup>6</sup>.

Is het zinvol en haalbaar om te proberen nieuwe arbeidsplaatsen van de projecten voor stedelijke vernieuwing te laten bezetten door werklozen in aanliggende woongebieden? Dat hangt in de eerste plaats af van het aantal banen dat op deze wijze voor werklozen beschikbaar komt. We nemen als voorbeeld de Kop van Zuid. Met de verwachte investeringen en het tempo van bouw en ingebruikneming kunnen we een schatting maken van de ontwikkeling van de omvang van de werkgelegenheid en de vraag naar arbeid in de komende jaren. Aan de hand van (onder andere) de ervaring met de kantoorgebieden in Amsterdam-Zuidoost schatten we wat het aandeel van laag opgeleide werkgelegenheid hierin zal zijn<sup>7</sup>. Alleen de vrijkomende banen zijn interessant, dat wil zeggen:

- de vraag in de bouw;
- de vraag bij ondernemingen die zich nieuw in de (Rijnmond-) regio vestigen; en
- de vervangingsvraag bij bedrijven die zich op de Kop van Zuid vestigen.

3. Deze conclusie lijkt niet alleen op te gaan voor nieuwe werkgebieden, maar ook voor oudere bedrijfsterreinen in de bestaande stad, hoewel het voor laag opgeleide werknemers misschien wat minder sterk geldt dan voor de hoog opgeleiden. Zie L.M. Boon en M.E. Veldhoen, Oude en nieuwe bedrijfsterreinen in Amsterdam, in: *Op grond van cijfers*, (O+S Amsterdam), oktober 1993; M.E. Veldhoen en R.C. van der Mark, *Een vergelijking tussen enkele oude en nieuwe bedrijfsterreinen in Amsterdam*, Leiden, 1993.

4. De strategieën zijn nader uitgewerkt in ons onderzoek naar wederzijds profijt rondom de Kop van Zuid in Rotterdam. Van het onderzoek wordt verslag gedaan in P. van Diepen en G.H.J. Homburg, *Een maatschappelijk-economische effectrapportage voor de Kop van Zuid*, Amsterdam, 1993.

5. L.M. Boon en J. Galle, *De indirecte werkgelegenheidseffecten van kantorengroei*, Dienst Ruimtelijke Ordening, Amsterdam, 1991.

6. In de omvangrijke kantoorconcentraties in Amsterdam-Zuidoost bestaat ook de nodige laagwaardige werkgelegenheid, maar die wordt slechts in geringe mate ingevuld door laag opgeleide werklozen uit het naastliggende woongebied. Zie: J.B.M. Heutinck en G.H.J. Homburg, *Arbeidsmarkt en werkgelegenheid in de Amsterdamse Zuidoostlob*, Amsterdam, 1991.

7. Voor de bouw gebruiken we cijfers uit: Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid (EIB), *Het arbeidsbestand in de bouwnijverheid 1989/1990*, Amsterdam, 1991.

Uiteindelijk komen jaarlijks enkele honderden vacatures voor laag opgeleiden beschikbaar (zie tabel 1)

Onder normale omstandigheden zal een deel van de vacatures ingevuld worden vanuit de omliggende wijken. In dit geval is er slechts een geringe invloed op de ontwikkeling van de werkloosheid. Als we aannemen dat, met een forse inzet van scholings-, werkervarings- en ander instrumentarium, een belangrijk deel van de werklozen in de omliggende wijken geschikt gemaakt kan worden voor de vacatures, en als er maatregelen kunnen worden getroffen (bij voorbeeld een positieve-actiebeleid voor werklozen) om de banen voor een belangrijk deel ten goede te laten komen aan de werklozen in de omliggende wijken, wat betekent dat dan, in een optimale situatie, voor de werkloosheid in de omliggende wijken?

In een gunstig investeringsscenario (dat in de huidige marktsituatie niet haalbaar is) zien we een vermindering van de werkloosheid optreden; in een wat minder gunstig scenario, dat vooral een trager investeringstempo betekent, zijn de uiteindelijke effecten wat geringer en is sprake van een stabilisatie. De beperkte effecten op het werkloosheidspercentage zijn mede gevolg van een toename van de beroepsbevolking als uitvloeisel van de huidige demografische structuur.

De cijferexercities leiden tot de conclusie dat, bij een uiterste krachtsinspanning in termen van arbeidsvoorziening, die bovendien in gunstige economische omstandigheden plaatsvindt, stedelijke vernieuwing aanzienlijk kan bijdragen aan de bestrijding van werkloosheid in omliggende wijken. Toch betekent dat niet dat de werkloosheid op het stedelijk gemiddelde komt te liggen.

Aan de werkgelegenheid-voor-werklozen-strategie kleven enkele tamelijk fundamentele problemen. Allereerst is er de kwaliteit van het aanbod. Dit is een beïnvloedbaar probleem: er kunnen substantiële inspanningen worden verricht voor scholing en arbeidsinpassing. Andere problemen zijn moeilijker te beïnvloeden: toekomstige werkgevers zijn onbekend en in ieder geval nog niet aanspreekbaar op hun vraag naar arbeid. Er kunnen dan ook geen afspraken over werkgelegenheid voor werklozen worden gemaakt.

Een probleem is verder dat gemeenten het moeilijk vinden om aanvullende eisen met betrekking tot arbeidsvoorziening te stellen aan investeerders; dat gaat eigenlijk alleen bij echte toplocaties waarvoor investeerders staan te dringen. Die zijn er nauwelijks in Nederland. In de huidige marktsituatie is men al blij als er iemand wil investeren. Wel zijn er als aanspreekpunt nog de ingeschakelde bouwondernemingen, waar werklozen ingeschakeld zouden kunnen worden. De internationale aanbesteding bij overheidsopdrachten zou hier een probleem kunnen vormen, maar in de Amsterdamse praktijk rond de Piet Hein-tunnel blijkt dit mee te vallen: ook met een buitenlandse aannemer kunnen afspraken over de inzet van werklozen worden gemaakt.

Overigens moet duidelijk blijven dat het hier hoe dan ook om een herverdeling van werk en werkloosheid gaat.

**Tabel 1. Prognose ontwikkeling werkloosheid omliggende wijken Kop van Zuid zonder en met actief beleid**

Jaar	Actief beleid <sup>c</sup>			Geen actief beleid <sup>d</sup>					
	Beroeps-bev. x 1.000	Werkl.-heid <sup>a</sup> %	Investering <sup>b</sup> f mln	Arb.-plaatsen x 1.000	Werkloosheid x 1000 %	* Arb.-plaatsen x 1.000	Werkloosheid x 1000 %		
1	8.750	40	300	70	3.430	39	15	3.485	39
2	8.906	41	600	151	3.500	39	34	3.617	40
3	9.062	42	900	241	3.565	39	54	3.752	41
4	9.218	43	1.200	340	3.623	39	78	3.885	42
5	9.375	43	1.365	428	3.603	38	98	3.933	41
10	10.156	43	2.190	982	3.320	33	228	4.139	40

a. Werkloosheid in de omliggende wijken zonder de invloed van het stedelijk vernieuwingsproject.

b. Cumulatief.

c. De vraag naar arbeid in de omliggende wijken als gevolg van het stedelijk vernieuwingsproject en de resulterende werkloosheid, als er actief beleid wordt gevoerd (dan wordt ervan uitgegaan dat 10% van de banen in de bouw en 25% van de banen in de exploitatie vervuld wordt door mensen uit de omliggende wijk).

d. Als c, maar dan zonder actief beleid. De cijfers zijn dan 2% voor de bouw en 6% voor de exploitatie.

## Ontwikkeling door uitstraling

Een tweede strategie behelst de economische ontwikkeling in de wijken die aan projecten voor stedelijke vernieuwing grenzen. Er zijn drie mogelijkheden:

- de ontwikkeling van toeleveringsrelaties, waarbij we de aandacht vanuit het perspectief van de werkloosheidsbestrijding vooral op laagwaardige zakelijke dienstverlening richten;
- de benutting van lunchpauzebestedingen van werknemers in winkels en horecagelegenheden; en
- de vestiging van bedrijven die gevoelig zijn voor het imago van een grootstedelijk project.

De mate waarin de drie mogelijkheden benut kunnen worden hangt af van fysieke en economische kenmerken van de locatie. Deze mogelijkheden voor economische ontwikkeling, de voorwaarden waaraan voldaan moet worden en de mate waarin dat moet gebeuren zijn in schema 1 weergegeven.

Voor bedrijven die als toeleverancier van (laagwaardige) zakelijke diensten (zoals schoonmaak, beveiliging, catering, drukwerk) kunnen optreden, geldt dat er eigenlijk geen argumenten zijn voor het aangaan van relaties die op nabijheid gebaseerd zijn. Deze bedrijven functioneren hoofdzakelijk op stedelijk, regionaal of nationaal schaalniveau. Alleen de toevallige aanwezigheid van een geschikte economische structuur in de omliggende wijken kan er voor zorgen dat de verdere ontwikkeling gestimuleerd wordt. In de oude wijken rondom de Kop van Zuid blijkt dit niet het geval te zijn: de bestaande economische structuur sluit niet aan bij de toekomstige vraag naar dienstverlening vanuit de Kop van Zuid<sup>8</sup>. Bovendien is de Kop van Zuid in de toekomst voldoende ontsloten

8. Job Creation, *Onderzoek midden- en kleinbedrijf Kop van Zuid*, Rotterdam, 1991.

**Schema 1. Voorwaarden voor economische ontwikkelingsmogelijkheden van gebieden rond grootschalige projecten**

	toelevering (laagwaardige) diensten	bestedingen werknemers	imago/uitstraling
Bereikbaar/infrastr.	+	+	+
Loopafstand	-	++	+
Verblijfsklimaat	-	+	+

om de diensten en produkten van elders uit de regio naar de Kop van Zuid te brengen.

Voor bestedingen van werknemers, vaak in de lunchpauzes gelden heel andere voorwaarden: bereikbaarheid op loopafstand en een goed en aantrekkelijk verblijfsklimaat zowel op de route als op de locatie (omgeving, terrasjes, broodjeszaken, restaurantjes, winkels) zijn van belang. Ook hier is de uitgangspositie dus cruciaal; attractiviteit moet er op de een of andere manier zijn. De loopafstand kan eventueel door fysieke ingrepen (een doorbraak door fysieke bebouwing, een voetgangersbrug, nieuwe loopverbindingen) verkort worden. Voor de Kop van Zuid geldt dat het grootste deel van de omliggende wijken niet op loopafstand ligt. Wel wordt er mogelijk een voetgangersbrug aangelegd, die Katendrecht, met de nodige horecavoorzieningen, bereikbaar maakt. Voor de overige, grotere wijken biedt dit geen oplossing. Bovendien is de aantrekkingskracht van deze wijken voornamelijk niet groot. Economische ontwikkeling als gevolg van bestedingen door werknemers ligt dan ook niet in de lijn der verwachtingen.

Er zijn bedrijven en bedrijfjes die op de een of andere manier willen profiteren van de uitstraling van het nieuwe werkgebied (startende ondernemingen in de dienstensector, bedrijfjes in de ambachtelijke of artistieke sector, bedrijven die gevoelig zijn voor centrumontwikkeling), maar die de huren daar niet op kunnen of willen brengen. Ook voor de vestiging van deze bedrijven is bereikbaarheid, nabijheid en verblijfsklimaat, net als voor de werknemersbestedingen, belangrijk; loopafstand speelt een veel geringere rol. Verder gaat het er om dat de lokaties van deze bedrijven dichtbij genoeg liggen om met het grootschalige project geassocieerd te worden.

Vestiging van dergelijke ondernemingen kan bewust gestimuleerd worden op aantrekkelijke locaties in de omliggende wijken, zoals pleinen en verbindende routes. Er kunnen zo 'satellieten' in de wijken tot stand komen die op hun beurt weer bijdragen aan de uitstraling en een imagoverbetering. Beleid om de vestiging te bevorderen kan bestaan uit het situeren van bedrijfsgebouwen met een aantrekkelijk profiel op geschikte locaties, verbetering van de kwaliteit van de infrastructuur (met name de bereikbaarheid) en verbetering van de openbare ruimte. In de wijken rondom de Kop van Zuid bestaan daarvoor zeker mogelijkheden, waarvoor ook reeds concrete plannen ontwikkeld worden.

De aanpak brengt wel sociale problemen met zich mee. Een deel van de huidige, vaak marginale bedrijvigheid zal verdrongen worden door verhoging van de huurprijzen. Deze bedrijvigheid mag dan marginaal zijn, ze heeft voor de buurtbewoners wel dege-

lijk betekenis: een klein bakkertje of kruideniertje dat de lasten niet meer op kan brengen en moet sluiten betekent voor ouderen dat loopafstanden toenemen. Deze problematiek hebben stadsvernieuwingsoperaties al eerder te zien gegeven: het voorzieningsniveau is afgenomen door de hogere huren van bedrijfsruimten na de stadsvernieuwing.

### Woon- en verblijfsklimaat

Een derde strategie is gericht op het woonklimaat. Het probleem van een dreigende nieuwe segregatie doet zich bij uitstek voor rond oude, verpauperende wijken met een hoge werkloosheid. Voor sommige categorieën stadsbewoners kunnen ze een gewenst woongebied vormen, vaker is dat echter niet het geval. Dit geldt ook voor Feijenoord en Afrikaanderwijk, de grootste oude wijken rondom de Kop van Zuid. Deze wijken behoren tot de minst gewaardeerde woongebieden van Rotterdam.

Er zijn drie manieren om, gebruik makend van de impuls die van een project voor stedelijke vernieuwing uitgaat, het woonklimaat te verbeteren en een meer diverse bevolkingssamenstelling te verkrijgen:

- een extra investering van gemeente en woningbouwcorporaties in woningen en woonomgeving, waardoor huidige en nieuwe bewoners zich sterker bij hun woonomgeving betrokken voelen en activiteiten rond stedelijk beheer veel effectiever kunnen worden;
- bouw van koopwoningen en duurdere huurwoningen. Hiermee wordt een bijdrage geleverd aan de vermindering van de eenzijdigheid van de bevolkingsstructuur. De koopkracht kan toenemen en het beeld van eenzijdige wijken met een verpauperende, vaak werkloze, bevolking verandert. Dergelijke duurdere woningen zullen goed in de markt kunnen liggen in verband met de uitstraling van een stedelijk-vernieuwingsproject. De mogelijkheden zijn echter niet overal aanwezig. Vaak is in oude stadswijken de stadsvernieuwing inmiddels voor een belangrijk deel voltooid. Daardoor is de ruimtelijke, maar ook de sociaal-economische structuur, voor jaren vastgelegd. Alleen waar letterlijk nog ruimte is, kan de strategie van duurdere nieuw- of verbouw gevolgd worden. Voor de Kop van Zuid geldt dat ruimte voor nieuwbouw gevonden wordt op een in onbruik geraakt spoorwegemplacement. Maar het kan ook anders: in Amsterdam-Zuidoost wordt ruimte voor duurdere nieuwbouw gecreëerd door het slopen van een aantal galerijflatgebouwen;
- aanpassing van het woningtoewijzingsbeleid. Hierover wordt in diverse steden gediscussieerd. Sommigen menen dat uitsluitend factoren als omvang van het huishouden en positie op de wachtlijst in aanmerking moeten worden genomen; anderen pleiten voor het rekening houden met sociaal-economische kenmerken (het hebben van een baan, de hoogte van het inkomen). Ook wordt wel gepleit voor etniciteit als factor bij woningtoekenning. De laatste aanpak lijkt ons verwerpelijk. De tweede benadering kan wel effectief bijdragen aan het tegengaan van verpauperingstendenzen.

In algemene zin geldt dat daar waar letterlijk nog de meeste ruimte is voor nieuwe ontwikkelingen de meest ingrijpende veranderingen ten aanzien van woonklimaat en bevolkingssamenstelling kan plaatsvinden. Waar dit niet het geval is, moet volstaan worden met het zoveel mogelijk betrekken van de bestaande bewoners bij het tegengaan van verpaupering, onder meer door versterking van het fysiek en sociaal beheer van het gebied (schema 2). Dit laatste is het geval in de omliggende wijken van de Kop van Zuid. De stadsvernieuwing is hier inmiddels voor een belangrijk deel voltooid, waarmee de ruimtelijke en de sociaal-economische structuur grotendeels is vastgelegd.

## Uitvoering en financiering

Stedelijke vernieuwing houdt ook de verantwoordelijkheid in voor het bestrijden van een (verdere) stedelijke tweedeling. De overheid zal, door middel van de drie genoemde strategieën, initiatieven moeten nemen, in samenwerking met onder meer bewonersorganisaties, arbeidsvoorziening en ondernemers

Gebleken is dat van initiatieven vanuit een gevoel van maatschappelijke verantwoordelijkheid van ondernemers niet al te veel verwacht mag worden. Wel ontstaat er rond projecten voor stedelijke vernieuwing meer maatschappelijke discussie en ook maatschappelijke druk op ondernemingen, waardoor de kans op participatie toeneemt.

Vooraf voor de werkgelegenheid-voor-werklozen-strategie is de betrokkenheid van ondernemingen van cruciaal belang. Hieraan kan vorm worden gegeven in een onderhandelings situatie tussen gemeente en ondernemers: als de gemeente, samen met arbeidsvoorziening, voor gemotiveerde en redelijk gekwalificeerde werknemers zorgt, moet van ondernemers gevraagd worden om zich open te stellen voor dit arbeidsaanbod. Voor de strategieën die aangrijpen bij het woon- en verblijfklimaat en de ontwikkeling door uitstraling zal de overheid bestemmingsplannen moeten aanpassen, plannen en projecten ontwikkelen, randvoorwaarden creëren en de leefbaarheid bevorderen.

Dit roept wel de vraag op naar de financiering van maatregelen. Daarvoor staan in principe verschillende wegen open: ten eerste reguliere middelen voor arbeidsvoorziening, stedelijk beheer en sociale vernieuwing; ten tweede fondsen, gevoed door ondernemingen (projectontwikkelaars, bouwondernemingen, gebruikers); ten derde additionele middelen van de (gemeentelijke) overheid.

Het gebruik van reguliere middelen lijkt ons niet ter discussie te staan. Fondsvorming is wel problematisch: al eerder is aangegeven dat gemeenten niet staan te springen om extra eisen te stellen aan investeerders en toekomstige gebruikers met betrekking tot de inschakeling van werklozen. Datzelfde geldt ook voor het vullen van een fonds voor het tegengaan van verpaupering in omliggende wijken. Dat houdt in dat de gemeentelijke overheid een aanzienlijke bijdrage zal moeten leveren. Bijdragen van ondernemingen blijven gewenst, maar moeten als aanvullend worden beschouwd. De gemeente kan

**Schema 2. Rangorde van mogelijkheden om woon- en verblijfklimaat te beïnvloeden naar flexibiliteit fysieke structuur**

	Bijdrage bewoners aan sociaal/fysiek beheer	Gemengd bouwen	Toewijzingsbeleid
Fysieke structuur:			
• ligt vast	1	3	2
• biedt ruimte	3	1	2

proberen haar bijdrage te bekostigen via een opslag op de grondprijs. Dit kan echter negatieve gevolgen hebben voor de gronduitgifte. Om een indruk te geven van de financiële consequenties: als we uitgaan van een bedrag ter hoogte van een procent van de totale investeringen dat aan bestrijding van de tweedeling zou moeten worden besteed en als dit bedrag ten laste wordt gebracht van de huurprijs voor kantoren, betekent dit een extra kostenpost van vijf à tien gulden per vierkante meter per jaar.

Uiteindelijk is de vraag dan toch: wat heeft de overheid er voor over om verpaupering tegen te gaan? Kan de gemeente uit de algemene middelen gelden vrijmaken voor het gebruiken van stedelijke vernieuwing voor sociaal-economische verbeteringen in omliggende wijken en daarmee het tegengaan van een stedelijke tweedeling?

## Conclusie

Er kunnen drie strategieën worden ingezet om een tweedeling rond projecten voor stedelijke vernieuwing te voorkomen. De werkgelegenheid-voor-werklozen-strategie alleen kan een verdere neergang helpen stoppen, maar is niet voldoende om de werkloosheid substantieel terug te dringen. Andere strategieën zijn eveneens noodzakelijk: de stimulering van nieuwe bedrijvigheid door benutting van de uitstraling en de beïnvloeding van de bevolkingssamenstelling. De beide laatstgenoemde strategieën brengen de mogelijkheid van verdringing en dus conflicten met zich mee. Hier zal zorgvuldig naar een balans moeten worden gezocht. Het zal onder andere van de ruimtelijke structuur, de stand van zaken in de stadsvernieuwing, de sociale organisatie in de wijken en het draagvlak onder de bevolking afhangen of en hoe die balans gevonden kan worden. Voorop staat dat de gemeentelijke of regionale overheid een substantiële financiële bijdrage zal moeten leveren om een nieuwe stedelijke tweedeling te voorkomen. De paradox is dat zowel de tweedeling als de mogelijkheden om die te bestrijden onlosmakelijk verbonden zijn met de opleving van de economie en de zakelijke dienstverlening in het algemeen en de kantorenmarkt in het bijzonder. Hoewel deze voorlopig nog op zich laat wachten, moet het denken over de diverse strategieën niet gestopt worden.

**Piet van Diepen**  
**Ger Homburg**