PLATFORM31

kennis van stad en regio



Troefkaarten, uitdagingen en perspectief in tijden van verandering

Trendstudie Zaanstad 2022 e.v.

Koos van Dijken, Platform31

Uitgave

Platform31
Den Haag, 28 februari 2022

Auteur: Koos van Dijken, Platform31
Redactie: Platform31

Platform31
Kennis- en netwerkorganisatie Platform31 ziet de trends in stad en regio. We verbinden beleid, praktijk en wetenschap rondom actuele vraagstukken en komen tot een aanpak waarmee bestuurders, beleidsmakers en uitvoerders direct aan de slag kunnen. De oplossingen houden we niet voor onszelf: iedereen profiteert mee van de resultaten.

Postbus 30833, 2500 GV Den Haag
www.platform31.nl

Hoewel grote zorgvuldigheid is betracht bij het samenstellen van dit rapport, aanvaarden Platform31 en de betrokkenen geen enkele aansprakelijkheid uit welke hoofde dan ook voor het gebruik van de in deze publicatie vermelde gegevens. Alles uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar worden gemaakt mits de bron wordt vermeld.

Inhoudsopgave

Samenvatting **4**

Inleiding **13**

Introductie op de zes strategische opgaven **15**

1 Kansenongelijkheid **21**
Landelijke trends, ontwikkelingen en opgaven 21
Stand van zaken in Zaanstad 25
Opgaven voor de toekomst om over na te denken 28

2 Verstedelijking **38**
Landelijke trends, ontwikkelingen en opgaven 38
Stand van zaken in Zaanstad 43
Opgaven voor de toekomst om over na te denken 47

3 Duurzaamheid **58**
Landelijke trends, ontwikkelingen en opgaven 59
Stand van zaken in Zaanstad 61
Opgaven voor de toekomst om over na te denken 67

4 Economie **78**
Landelijke trends en ontwikkelingen 78
Stand van zaken in Zaanstad 81
Opgaven voor de toekomst om over na te denken 86

5 Gezondheid **94**
Landelijke trends en ontwikkelingen 94
Stand van zaken in Zaanstad 98
Opgaven voor de toekomst om over na te denken 100

6 Veiligheid **108**
Landelijke trends en ontwikkelingen 108
Stand van zaken in Zaanstad 111
Opgaven voor de toekomst om over na te denken 114

Aangescherpte opgaven voor Zaanstad *binnen* de zes strategische opgaven **118**
Laat de keuze voor kwaliteit leidend zijn in alle grote opgaven 118
Nú versnellingen in de duurzaamheidstransities noodzakelijk 120
Versterk de variatie, veelzijdigheid en benut de diversiteit in Zaanstad 121
Mobiliseer en benut maximaal de kracht en ideeën van de Zaankanters 122
Zet in op een effectief en langjarig offensief tegen de kansenongelijkheid 123
Durf verschil te maken als het gaat om de jeugd 124
Profiteer als Zaanstad meer van de dynamiek in de MRA 124
Kies een lange termijn perspectief over meerdere bestuursperioden heen 125
Wees selectief, differentieer en kies! 126
Werk nog effectiever samen met de medeoverheden en maatschappelijke partners 127

Samenvatting

Inleiding

Deze nieuwe trendstudie *Troefkaarten, uitdagingen en perspectief in tijden van verandering* bouwt voort op de vorige trendstudie van vier jaar geleden en op de algemene trendstudie van Platform31 voor de G40- en M50-gemeenten. In vier brainstormsessies zijn de inzichten van senior-medewerkers en strategen van de gemeente geïnventariseerd. Ook voor de huidige trendstudie is weer de input van externe stakeholders tijdens een digitaal *diner pensant* benut om de bevindingen aan te scherpen, aan te vullen of te nuanceren.

Zaanstad heeft een aantal belangrijk troefkaarten. De verwachte bevolkingsontwikkeling van Zaanstad wordt gedreven door robuuste elementen: de positieve natuurlijke aanwas, de groei van de potentiële beroepsbevolking en door het saldo van de binnenlandse migratie. In vele andere is vanwege de negatieve natuurlijke aanwas, het negatieve saldo van de binnenlandse migratie en de grote afhankelijkheid van de buitenlandse migratie géén sprake van robuuste elementen. Andere troefkaarten zijn de veelzijdigheid, veelkleurigheid en variatie in Zaanstad met zijn diverse kernen, de toenemende diversiteit van de bevolking die – goed benut – een kracht kan worden, en de betrokkenheid, energie, ideeën en inzet van vele Zaankanters, Zaanse ondernemers en maatschappelijke organisaties om Zaanstad aan te passen aan de nieuwe uitdagingen en verder te verbeteren.

Mede op basis van de vorige trendstudie zijn in Zaanstad vier jaar geleden zes strategische en grote opgaven vastgesteld voor de stad: ‘kansenongelijkheid’, ‘verstedelijking’, ‘duurzaamheid’, ‘economie’, ‘gezondheid’ en ‘veiligheid’. Voor de nieuwe trendstudie zijn deze zes grote opgaven vertrek- en eindpunt. De zes strategische opgaven hebben niets aan belang ingeboet. Integendeel, diverse grote opgaven zijn – soms mede onder invloed van de coronacrisis – alleen nog maar belangrijker geworden. Bij elk van de grote opgaven is ook aandacht besteed aan de belangrijke samenhang tussen de grote opgaven. Gemeente, uitvoeringsorganisaties, maatschappelijke partners, burgerinitiatieven en ondernemers(organisaties) moeten voortdurend de samenhang tussen de grote opgaven voor ogen houden en daar naar handelen. De samenhang binnen en tussen de opgaven stelt alle betrokkenen voor de uitdaging om tot effectieve en doelmatige opgavegerichte samenwerking, organisatievormen en sturing te komen. *Binnen* de strategische opgaven zijn tien thema’s, aandachtspunten en invalshoeken duidelijker of belangrijker geworden. Deze zijn als aangescherpte opgaven voor Zaanstad beschreven.

Kansenongelijkheid

Enkele algemene trends, ontwikkelingen en opgaven zijn:
- groeiende kansenongelijkheid en verminderde sociale cohesie;
- de kloof tussen goede en slechte wijken neemt het afgelopen decennium in diverse steden toe; dit is mede aanleiding voor een wijkenaanpak nieuwe stijl;
- meer aandacht voor de menselijke maat en de kwaliteit van de uitvoering;
- maatschappelijke onrust, maar ook een verlangen naar verbondenheid.

Zeker voor Zaanstad geldt – zoals sommigen betogen – dat kansenongelijkheid dé sociale kwestie van deze tijd is. De negen factoren die de kans op kansenongelijkheid vergroten (opleidingsniveau, inkomen, taalvaardigheid, gezondheid, e.d.) cumuleren in specifieke wijken. Naast de cumulatie in specifieke wijken begint de kansenongelijkheid voor sommige Zaankanters vroeg in het leven. In de prenatale fase, als peuter, op de basisschool en kan zich ontwikkelen en verder ontwikkelen in het voortgezet onderwijs, als jongvolwassene, volwassene en als oudere. Met een langjarige

samenhangende aanpak over meerdere beleidsterreinen heen, gericht op de alleenstaande ouders, peuters met taalachterstanden, niet-participerende jongvolwassenen, e.d., kan met de partners door een lang volgehouden inspanning stapsgewijs de kansenongelijkheid teruggedrongen worden. Het grootste effect mag verwacht worden als de maatregelen zo vroeg mogelijk in het leven van de jonge Zaankanter aangrijpen (taalachterstand bij peuters wegwerken, kansrijke start, voor- en vroegschoolse interventies van hoge kwaliteit, extra lesuren, etc.) en bij een integrale wijkaanpak. Om deze effecten te bewerkstelligen, is het van belang om in de beleidsuitvoering te differentiëren. Door voor specifieke inwoners en op specifieke plekken te kiezen voor beter onderwijs, het inzetten van de beste professionals, meer jeugdgezondheidszorg, meer groen-, speel en sportvoorzieningen, et cetera. Dat biedt de mogelijkheid om *ongelijk* te investeren om zo meer *gelijke* kansen te creëren.

Mogelijkheden om de grote complexe opgave van kansenongelijkheden met nog meer inzet aan te pakken zijn:

- zet in op een effectief en langjarig offensief tegen de kansenongelijkheid zo vroeg mogelijk in het leven van de Zaankanters;
- overweeg een sterkere inzet op de kwaliteit van en variatie in het onderwijs;
- zorg voor méér integraal gericht beleid en méér samenhang;
- zorg met een integrale wijkaanpak dat kwetsbare wijken uitgroeien tot open, kansrijke en diverse wijken;
- laat de vervoersarmoede geen bottleneck zijn voor een groeiende kansenongelijkheid;
- zorg voor een betere inbedding van alle Zaankanters;
- geef de kwetsbare Zaankanters meer grip op hun leven en leefomgeving;
- versterk de leerprocessen in de uitvoering van het sociale beleid door de gemeentelijke organisatie en verbonden partijen
- heb meer oog voor de menselijke maat en voor de kwaliteit van de beleidsuitvoering.

Verstedelijking

Belangrijke algemene trends, ontwikkelingen en opgaven zijn:

- met grote regionale verschillen groeit de Nederlandse bevolking de komende dertig/veertig jaar, vooral in de steden;
- er zijn allerlei kwantitatieve en kwalitatieve tekorten op de woningmarkt, waarbij de insiders profiteren en de outsiders de dupe zijn;
- het aanjagen van de nieuwbouw is een opgave voor Rijk én gemeenten; tegelijkertijd zijn er diverse mogelijkheden om de bestaande woningvoorraad in diverse wijken beter te benutten;
- mobiliteit wordt in toenemende mate een middel om maatschappelijke doelen te realiseren; dit leidt tot meer samenhang tussen verstedelijking, infrastructuur en mobiliteit.

Ook in Zaanstad zijn er grote kwantitatieve en kwalitatieve tekorten op de woningmarkt. Door de tekorten, de stijgende prijzen en de lange wachttijden voor een sociale huurwoning worden de sociale scheidslijnen, het verschil tussen de insiders (die profiteren) en de outsiders (die de dupe zijn) groter en neemt de kansenongelijkheid toe. De doorstroming stagneert en vele Zaankanters kunnen in hun eigen stad, dorp en kern geen wooncarrière maken.

De toename met 15.000 tot 20.000 woningen de komende twintig jaar in Zaanstad moet vooral binnenstedelijk gerealiseerd gaan worden. Dit biedt de kans om gelijktijdig de woon-, werk- en leefomgevingen in Zaanstad te verbeteren en om de variëteit te versterken. MAAK.Zaanstad van vijf jaar geleden schetst een ontwikkelingsrichting die aantrekkelijk is en past bij de trends en ontwikkelingen. Een ontwikkelrichting met nadruk op kwaliteit, met een keuze voor enkel en alleen interventies waarvan zeker is dat zij 10, 20 en 50 jaar meegaan, met de transformatie van vele bedrijfsterreinen naar gemengde woon- en werkmilieus en met een grote variatie aan woningen,

woonmilieus, woonvormen en alternatieve bouwinitiatieven. Tegelijkertijd is het gelijktijdig verbeteren van de leefbaarheid met de groei in Zaanstad geen sinecure.

Voor de nieuwe bestuursperiode kan nagedacht worden over de:
- blijf vasthouden aan de uitgangspunten van MAAK.Zaanstad;
- laat de toename van het aantal inwoners hand in hand gaan met kwaliteitsverbeteringen;
- pak met ambitie de woningen aan die fysiek op zijn en waarvan de fundamenten slecht zijn;
- sluit aan bij de groeiende differentiatie in woonwensen;
- versterk de welzijnsvoorzieningen en de samenlevingsopbouw als complement van verstedelijking;
- verbeter de infrastructuur en verminder de luchtverontreiniging en verrommeling;
- breng de doorstroming in de bestaande voorraad op gang;
- kies voor beleid dat flexibel kan inspelen op de onzekere bevolkingsontwikkeling;
- maak klimaatadaptiviteit uitgangspunt bij elke nieuwe gebiedsontwikkeling, woning en voorziening;
- maak, verbeter en pas de bestaande woningvoorraad en gebieden aan;
- laat de voorzieningen meegroeien met de stad;
- zorg voor een hoge kwaliteit van de publieke ruimte zodat bewegen en elkaar ontmoeten wordt gestimuleerd.

Duurzaamheid

Belangrijke algemene trends, ontwikkelingen en opgaven zijn:
- de komende tien jaar moeten Rijk en gemeenten belangrijke stappen zetten om de doelstellingen in 2030 én 2050 te kunnen halen op het gebied van klimaatadaptatie, energietransitie en de transitie naar een circulaire economie;
- de gemeenten slagen erin om geleidelijk de CO_2-uitstoot van woningen terug te dringen; de beweging is er, nu moet het tempo omhoog;
- om de voortgang op het gebied van klimaatadaptatie en circulaire economie te kunnen monitoren, komen voor het eerst indicatoren beschikbaar; voor Rijk en gemeenten zijn deze indicatoren onmisbaar om de voortgang te bewaken en om te kunnen bijsturen;
- de klassieke ruimtelijke opgaven (stedelijke ontwikkeling, mobiliteit, natuur en landschap, ruimtelijke economie) moeten regionaal verbonden worden met de transitieopgaven (klimaatadaptatie, energietransitie, landbouwtransitie en circulaire economie).
- als Nederlandse bedrijven, maatschappelijke organisaties, provincies, gemeenten, energiecoöperaties en burgerinitiatieven de kansen van de Green Deal en het Nationaal Groeifonds weten te benutten en de vele visies en plannen (Klimaatakkoord, circulaire doelstellingen, kringlooplandbouw, klimaataanbod van industrietop) vertalen naar concrete besluiten, acties en investeringen dan is er de facto sprake van een “groen herstel”.

In de nieuwe bestuursperiode zijn in Zaanstad belangrijke versnellingen en intensiveringen nodig. Het energiegebruik en de CO_2-uitstoot van alle woningen In Zaanstad daalt sinds 2015 en het aandeel hernieuwbare energie neemt gestaag toe tot 4,3 procent in 2019. Maar het is nog te weinig en het gaat te langzaam. Met dit tempo – en zelfs met een verdubbeling van de jaarlijkse toename van de hernieuwbare elektriciteit tot gemiddeld 20 procent per jaar ten opzichte van de afgelopen jaren – gaat Zaanstad de eigen doelstellingen om tussen 2030 en 2040 klimaatneutraal te worden, en dan alle energie (elektriciteit en warmte) uit hernieuwbare bronnen op te wekken, niet halen. Zelfs de haalbaarheid van de doelstellingen in 2050 is kwestieus.

Er zijn nog grote stappen nodig is de CO_2-reductie in de industrie, verkeer en vervoer, verdere energiebesparing, de opwek van wind- en zonne-energie, het toepassen van andere vormen van duurzame energie (o.a. geothermie, aquathermie, riothermie, groene waterstof), de verdere uitrol van warmtenetten in Zaanstad, de transitie naar een circulaire economie en de klimaatadaptatie. Ook wordt

de transformatie van het buitengebied (kringlooplandbouw, stikstofreductie, waterberging, verbeteren biodiversiteit, energietransitie) nog onvoldoende integraal aangepakt.

Dit decennium moeten de grote stappen gezet worden en moeten nieuwe beleidsinstrumenten ingezet worden anders zijn de Zaanse doelstellingen in 2030, 2040 en 2050 niet meer dan een fata morgana. Daarbij is de betrokkenheid van de Zaankanters, burgerinitiatieven en van ondernemers van groot belang.

Bij het aanscherpen van het beleid om de effectiviteit te vergroten, kan nagedacht worden over:
- dat in *dit decennium* de plannen tot concrete uitvoering moeten komen en dat belangrijke versnellingen gerealiseerd moeten worden'
- dat dit mede kan door instrumenten en middelen meer, beter en vaker te combineren;
- het zorgen voor draagvlak en snelheid om Zaanse woningen en wijken van het gas af te sluiten en om daarbij te leren van het Programma Aardgasvrije Wijken;
- het versnellen en intensiveren met een onmisbare leidende rol van de (lokale) overheid;
- het maximaal benutten van de ideeën en ambities van de inwoners en ondernemers;
- een aantrekkelijk toekomstperspectief dat inspirerend en motiverend is;
- dat er nog maar een beperkt aantal nieuwe circulaire producten, diensten en business modellen zijn en dat juist op dit terrein nieuwe impulsen nodig zijn;
- het inzetten en stimuleren van circulaire activiteiten die leiden tot waardevermeerdering (*upcycling*);
- de inzet van een breed pallet aan nieuwe instrumenten om de circulaire transitie te doen slagen;
- de partnerrol van de gemeente voor bedrijven in de circulaire transitie;
- de taak en opgave om voor een nieuwe balans te zorgen in het landelijk gebied;
- het benutten als Zaanstad van de economische kansen die met de transities gepaard gaan.

Economie

Enkele algemene trends, ontwikkelingen en opgaven zijn:
- de buitenlandse migratie was de afgelopen jaren de belangrijkste oorzaak voor de Nederlandse bevolkingsgroei, de komende dertig jaar wordt de bevolkingsgroei in Nederland naar verwachting voor 83 procent verklaard door de buitenlandse migratie en voor 17 procent door de natuurlijke aanwas; dit maakt de Nederlandse economie kwetsbaar voor internationale veranderingen in de migratiestromen;
- in heel Nederland neemt de potentiële beroepsbevolking (15 tot 75 jaar) de komende vijftien jaar met 200.000 mensen of en de komende dertig jaar met 500.000 mensen;
- de regionaal economische verschillen nemen toe, een ontwikkeling versterkt door de verschillende regionale effecten van de coronacrisis;
- de structurele, langdurige leegstand van kantoren en winkels is door de coronacrisis versneld; dit maakt een hernieuwde inrichting van de binnensteden noodzakelijk.

In Zaanstad zijn alle vraagstukken binnen 'economie' belangrijker geworden. Een goede werking van de regionale arbeidsmarkt, het vergroten van de arbeidsparticipatie, het stimuleren van vernieuwing, innovatie en de productiviteitsontwikkeling, goed onderwijs en het bij-, om- en herscholen voor en van de Zaankanters en het op velerlei wijzen bevorderen van het Zaanse ondernemerschap. Eerder moeten er stappen bijgezet worden. Omdat de opgaven binnen economie door corona urgenter zijn geworden, de verbeteringen de afgelopen vier jaar nog niet voldoende overtuigend zijn en bij de sterke groei van inwoners en woningen het belangrijk is om oog te blijven houden op een evenredige toename van de werkgelegenheid. Ook weten te veel Zaankanters nog onvoldoende de baankansen in de regio te benutten.

De economische structuur van Zaanstad blijft kwetsbaar, de banenontwikkeling is zwak en grillig (zeker in het licht van de sterke groei elders in de MRA) en de gemeente staat bij ondernemers niet te boek als een ondernemersvriendelijke gemeente. De meest serieuze bedreiging voor de economische ontwikkeling van Zaanstad (en delen van de MRA-regio) is dat er voor bestaande en nieuwe ondernemingen onvoldoende fysieke ruimte is om zich te kunnen vestigingen en ontwikkelen. Door in alle gebiedsontwikkelingen ruimte te reserveren voor ondernemers, bedrijvigheid en banen, in te zetten op gemengde woon-werkmilieus en functiemenging, en voor bedrijven die hun activiteiten niet kunnen uitoefenen in gemengde woon-werkmilieus nieuwe locaties te bestemmen, kan deze bedreiging het hoofd geboden worden en kan Zaanstad zelfs maximaal profiteren van de verwachte toename van de potentiële beroepsbevolking. De verwachte toename van de potentiële beroepsbevolking is een troefkaart voor Zaanstad die vele andere gemeenten niet hebben. Met beleidsaanscherpingen (vooral het inzetten op het bevorderen van de arbeidsproductiviteit, het gericht aansluiten bij ondernemersnetwerken en door als overheid de vraag naar innovaties, bijvoorbeeld voor circulaire producten en diensten, uit te lokken) kan Zaanstad meer resultaat boeken op de strategische opgave ‘economie’ en kan Zaanstad doorgroeien naar een duurzame woonwerkstad.

Opgaven om voor de nieuwe bestuursperiode over na te denken zijn:
- vergroten van de arbeidsparticipatie;
- hoe kan bereikt worden dat meer (jonge) Zaankanters die niet meedoen de vele baankansen in de regio beter gaan grijpen;
- zorg voor voldoende beleidsaandacht en uitvoeringscapaciteit om het “onbenutte arbeidspotentieel” veel beter te mobiliseren;
- geef topprioriteit aan het bevorderen van de arbeidsproductiviteitsontwikkeling;
- let op dat nieuw ondernemerschap niet perse bijdraagt aan een toename van het aantal banen en de productiviteitsontwikkeling;
- zet *gericht* in ondernemersnetwerken, ondernemers en bedrijven om de Zaanse economie te versterken;
- besteedt voldoende aandacht aan de vraagkant van innovatiestimulering;
- beleidsaanscherpingen vergroten de kans dat Zaanstad als werkstad versterkt wordt.

Gezondheid

Enkele algemene trends, ontwikkelingen en opgaven zijn:
- doorgaan met de transformatiedoelen in het sociaal domein (maatwerk, lichte ondersteuning waar dat kan, zwaarder als het moet, preventie) vanuit realisme en de opgedane leerervaringen.
- sterke groei van het aantal ouderen met een zorg en ondersteuningsvraag die goede Wmo- en thuiszorg, welzijnsvoorzieningen, andere voorzieningen (huisarts, buurtsuper, ontmoetingsplekken, openbaar vervoer) en woningen nodig hebben in wijk, buurt en kern.
- het streven naar positieve gezondheid met structurele maatregelen, de inrichting van de stad en met leefstijlveranderingen, met deze combinatie kunnen de hardnekkige gezondheidsverschillen verminderen;
- het beheersen van de sterke kostenstijging in de zorg is een opgave van Rijk én gemeenten.

In Zaanstad zijn aanzienlijke en hardnekkige verschillen in levensverwachting en goede gezondheid tussen de Zaankanters met een hoge en een lage sociaaleconomische status. Deze verschillen zijn door corona en de gevolgen van corona groter geworden. Op allerlei indicatoren is de gezondheid van Zaankanters ook nog eens iets slechter dan gemiddeld in Nederland. Het gebruik van sommige vormen van zorg is in Zaanstad hoger dan gemiddeld in Nederland. Dit beeld wordt vooral veroorzaakt door de kenmerken, levensomstandigheden en ongezonde leefomgeving in enkele Zaanse wijken. Gezondheidsverschillen kunnen alleen maar verkleind worden als niet alleen oog is voor

levensstijlveranderingen maar ook voor de structurele factoren die zorgen voor een slechte gezondheid (armoede, schulden, stress, een ongezonde leefomgeving, etc.). Met de strategische opgave ‘gezondheid’, ‘kansenongelijkheid’ en ‘verstedelijking’ en gerichte beleidsmaatregelen (o.a. Zaans Preventieakkoord, Pact Poelenburg) worden diverse stappen gezet om de gemiddelde gezondheid van de Zaankanters, en vooral de gemiddelde gezondheid van de Zaankanters in kwetsbare wijken, te verbeteren.

Met een grotere focus op het verbeteren van de gezondheid van (zeer) jonge Zaankanters kan de grootste winst in gezondheid geboekt worden. Ook de prioritering van de ruimtelijk-fysieke ingrepen die een gunstig effect hebben op gezondheid (aantrekkelijke en groene buitenruimtes, goede wandel- en fietsroutes, bewegingstoestellen in de openbare ruimte, sport- en speelmogelijkheden, etc.) in wijken met relatief veel inwoners met een gezondheidsachterstand levert de grootste gezondheidswinst voor de individuele Zaankanters en voor de hele Zaanse samenleving.

De sterke toename van de dubbele vergrijzing in Zaanstad (en de rest van Nederland) zorgt er voor dat het goed organiseren van de zorg en ondersteuning in wijk, buurt en kern een grote opgave gaat worden. Minder dan 10 procent van Nederlanders krijgt hun zorg en ondersteuning in zorg- en verpleegtehuis. Meer dan 90 procent van de zorgbehoeftige oudere Zaankanters moet hun wmo- en thuiszorg en hun ondersteuning in wijk, buurt en kern krijgen. Het *Langer thuis* beleid in Nederland stimuleert dat het overgrote deel van de ouderen met een zorg en ondersteuningsbehoefte zorg en ondersteuning krijgen in (eigen) buurt, wijk en kern. Voor Zaanstad met de specifieke ruimtelijke structuur en de vele kernen is dit een belangrijke trend, ontwikkeling én opgave.

Voor de nabije toekomst kan voor de grote opgave ‘gezondheid’ opnieuw nagedacht worden over:
- het verkleinen van de gezondheidsverschillen met structurele ingrepen (vergroten bestaanszekerheid, verminderen armoede en schuldenproblematiek), verbeteringen in de leefomgeving (o.a. verminderen luchtverontreiniging, meer groen, recreatiemogelijkheden) en leefstijlveranderingen;
- leg de nadruk op het begin van de levensloop;
- organiseer goede zorg en ondersteuning voor de sterk groeiende groep ouderen in wijk, buurt en kern;
- kies een scherpere focus en wees selectief (vooral in de ambulante jeugdzorg);
- zet in op een grotere doelmatigheid en effectiviteit in de door de gemeente bekostigde zorg;
- wees alert op het feit dat de (ervaren) gezondheid correleert met het betrokken voelen en het vertrouwen hebben in de samenleving.

Veiligheid

Enkele algemene trends, ontwikkelingen en opgaven zijn:
- de dalende trends in geregistreerde criminaliteit en onveiligheidsbeleving houden aan;
- de impact van technologie en digitalisering (cybercriminaliteit, sociale media, polarisatie) neemt toe;
- ondermijnende criminaliteit is een omvangrijk en toenemend probleem;
- de toenemende aandacht voor een integrale wijkaanpak met zorg en veiligheid.

In Nederland, in de veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland en in Zaanstad daalt de traditionele criminaliteit en is er sprake van een sterke stijging van de cybercriminaliteit en van de ondermijning. De cybercriminaliteit en de ondermijning zijn sterk ontwrichtend voor de samenleving. Alles wat met internet is verbonden, kan gehackt worden en zal ooit gehackt worden. Dit kan leiden tot de uitval van digitale diensten, processen of systemen (betaalsystemen, meldkamers, water- en energiesystemen, liften, verkeersinformatie, openbaar vervoer), oplichting en afpersing (phising, gijzelsoftware, pinpasfraude, oplichting van ouderen) en tot grote maatschappelijke ontwrichting.

De enorme bedragen die verdiend worden in onder andere de productie en handel van drugs zorgen voor een vermenging van onder- en bovenwereld, gevaarlijke drugslabs in woonwijken, drugsdumpingen in de natuur, exorbitante winsten die worden witgewassen, excessief geweld, bedreigde burgemeesters, intimidatie en corruptie. Door de ondermijning wordt de reguliere economie ondergraven en wordt een deel van de jongeren geronseld voor druggerelateerde criminaliteit. De criminaliteit en veiligheidsproblemen doen zich, in verschillende vormen en in verschillende mate van intensiteit, overal voor in de stad.

Deels omdat Zaanse ook dorpse kernen heeft, scoort Zaanstad in vergelijking met andere grote steden relatief goed op veiligheid. De afname van het aantal misdrijven vertaalt zich ook in een afname van het percentage Zaankanters dat zich 'wel eens' of 'vaak' onveilig voelt in de eigen buurt. Wel zijn er per wijk in Zaanstad belangrijke verschillen in het aantal misdrijven per 1.000 inwoners, in het aantal meldingen van jeugdoverlast en in de mate waarin de inwoners zich veilig voelen.

Aandachtspunten voor de komende bestuursperiode:

- verbindt zorg en veiligheid in de kwetsbare Zaanse wijken; met een wijkaanpak zoals Pact van Poelenburg en Peldersveld kan verdere winst geboekt worden in veiligheid en de veiligheidsgevoelens van de Zaankanters;
- zet voldoende middelen in voor het voorkomen en bestrijden van cybercriminaliteit en ondermijning;
- heb aandacht voor schoon, heel én veilig.

Aangescherpte opgaven voor Zaanstad *binnen* de zes strategische opgaven

De doelen en ambities van de zes Zaanse grote opgaven (kansenongelijkheid, verstedelijking, duurzaamheid, economie, gezondheid en veiligheid) zijn duidelijk. Maar in elke periode moet samen met de partners nagedacht worden of *binnen* de strategische opgaven aanscherpingen aangebracht moeten worden. Wat is in de afgelopen periode gelukt, minder goed gelukt of geleerd dat tot aanscherpingen kan leiden? Welke veranderende omstandigheden leiden tot het opnieuw doordenken van de grote opgaven? Hoe kunnen de gezamenlijke aanpakken effectiever worden? Zijn we in staat om met voldoende tempo de ambities en doelen te realiseren? Wat is nodig om goede keuzes te maken in de tegenstrijdige belangen en dilemma's? Welke scherpe keuzes vergroten in de nieuwe bestuursperiode de kans om het meest effectief te zijn en hoe kan de samenwerking met de maatschappelijke partners tot meer slagkracht leiden?

Gemeente, uitvoeringsorganisaties, maatschappelijke partners, burgerinitiatieven en ondernemers(organisaties) moeten ook voortdurend de samenhang tussen de grote opgaven voor ogen houden en daar naar handelen. Zo leiden verstedelijking, gezondheid, duurzaamheid en economie bij een sectorale aanpak tot suboptimale oplossingen. De kwalitatieve verstedelijking die Zaanstad nastreeft (nieuwe en betere woningen, meer groen, meer bewegingsmogelijkheden, klimaatadaptief, voorzieningen, gemengde woonwerkmilieus, ruimte voor banen en bedrijvigheid) versterkt de Zaanse economie en kan de woonwerkbalans verbeteren. Meer dan in het verleden is duidelijk dat de kansenongelijkheid zich in alle fasen van het leven voordoet en op alle beleidsterreinen waarneembaar is (gezondheid, onderwijs, wonen, bestaanszekerheid, vervoers- en energiearmoede, veiligheid). En zo zijn er vele voorbeelden van de samenhang binnen en tussen de grote opgaven. De samenhang binnen en tussen de opgaven stelt alle betrokkenen voor de uitdaging om tot effectieve en doelmatige opgavegerichte samenwerking, organisatievormen en sturing te komen. Hoe kan met een lange termijn perspectief over meerdere bestuursperioden heen scherp gekozen, gefocust, gedifferentieerd worden en kan de samenhang bewaakt worde? Hoe kan in de nieuwe bestuursperiode met elke euro het grootste maatschappelijke effect bereikt kan worden.

De aangescherpte opgaven *binnen* de zes strategische opgaven zijn:

Kies voor kwaliteit en benut de aanwezige kwaliteit

De grote opgaven en sommige deelopgaven (o.a. de woningnood) nopen tot snelheid en kunnen aanleiding zijn om te kiezen voor korte termijn oplossingen. Toch dient dat als aangescherpte opgave niet de leidende gedachte te zijn. De verstedelijking kan alleen maar tot verbeteringen voor de Zaankanters leiden als elke ingreep een ingreep is waarvan men zeker weet dat men hier de komende 10, 20 en 50 jaar geen spijt van krijgt. Dat het niet primair gaat om woningen toe te voegen maar om het kwalitatief verbeteren en variëren van het woningaanbod, om het verbeteren van de openbare ruimte, om het toevoegen van groen, speel- en sportvoorzieningen, om de wateroverlast en de hitte-eilanden te verminderen, om bedrijvigheid en banen te behouden, etc. Dit versterkt eveneens de variatie en veelzijdigheid als troefkaart van Zaanstad. Alleen met deze focus en met overtuigende voorbeelden kan de weerstand van vele inwoners tegen de binnenstedelijke Zaanse verstedelijking verminderen.
Binnen de grote opgaven is het kiezen voor kwaliteit ook van groot belang in het economisch-, arbeidsmarkt- en onderwijsbeleid en in de regionale samenwerking. Op alle vier de beleidsterreinen worden daarvoor in de trendstudie argumenten aangedragen. Ook het vergroten van de kwaliteit in de uitvoering van beleid is een actueel topic geworden dat aandacht vraagt.
De aanwezige kwaliteit en variatie onder de Zaankanters is groot en wordt groter. Deze diversiteit vergroot de sociale scheidslijnen, fragmentatie en segmentatie. Maar kan ook omgezet worden als een kracht. Door de diversiteit ontstaat een grotere talentenpool met meer variatie, creativiteit, ideeën, vernieuwing en veerkracht. De pool van Zaankanters die met elkaar Zaanstad mooier, sterker, weerbaarder en leefbaarder willen maken, is een aanwezige kwaliteit – en troefkaart – die beter benut kan worden.

Zet in op een effectief offensief tegen kansenongelijkheid en focus daarbij op de jeugd

Kansenongelijkheid is dé sociale kwestie van deze tijd. De toenemende kansenongelijkheid is op vele terreinen zichtbaar en door de coronacrisis alleen maar groter geworden. De factoren die de kans op kansenongelijkheid vergroten, cumuleren in specifieke wijken. De kansenongelijkheid begint ook al vroeg in het leven. In de prenatale fase, als peuter, op de basisschool en kan zich ontwikkelen en verder ontwikkelen in het voortgezet onderwijs, als jongvolwassene, volwassene en als oudere. Met een langjarige samenhangende aanpak met de partners over meerdere beleidsterreinen heen – gericht op specifieke wijken en vooral gericht op de jeugd – kan de kansenongelijkheid teruggedrongen worden. Het grootste effect mag verwacht worden als de maatregelen met een integrale wijkaanpak prioriteit geven aan specifieke wijken en zo vroeg mogelijk in het leven van de jonge Zaankanter aangrijpen (taalachterstand bij peuters wegwerken, kansrijke start, voor- en vroegschoolse interventies van hoge kwaliteit, extra lesuren, etc.). Door ongelijk te investeren (in specifieke wijken en in de jeugd) kan juist méér kansengelijkheid gerealiseerd worden.

Zet in dit decennium in op de versnellingen en intensiveringen in de duurzaamheidstransitie

In de nieuwe bestuursperiode en dit decennium zijn belangrijke versnellingen en intensiveringen nodig. Het energiegebruik en de CO_2-uitstoot van alle woningen daalt in Zaanstad sinds 2015 en het aandeel hernieuwbare energie neemt gestaag toe. Toch is het aandeel hernieuwbare energie nog maar 4,3 procent in 2019 (het laatst beschikbare jaar). Maar het is nog te weinig en het gaat te langzaam. Met dit tempo – en zelfs met een verdubbeling van de jaarlijkse toename van de hernieuwbare elektriciteit tot gemiddeld 20 procent per jaar ten opzichte van de afgelopen jaren – gaat Zaanstad de eigen doelstellingen om tussen 2030 en 2040 klimaatneutraal te worden niet halen. Zelfs de haalbaarheid van de doelstellingen in 2050 is kwestieus. Er zijn nog grote stappen nodig in de CO_2-reductie in de industrie, verkeer en vervoer, verdere energiebesparing, de opwek van wind- en zonne-energie, het

toepassen van andere vormen van duurzame energie (o.a. geothermie, aquathermie, riothermie, groene waterstof), de verdere uitrol de warmtenetten in Zaanstad, de transitie naar een circulaire economie en de klimaatadaptatie. Dit decennium moeten de grote stappen gezet worden en moeten nieuwe beleidsinstrumenten ingezet worden anders zijn de Zaanse doelstellingen in 2030, 2040 en 2050 niet meer dan een fata morgana.

Wees selectief, differentieer en kies!

De grote opgaven en de aangescherpte opgaven vergen een lang volgehouden inzet van alle partners met een concrete doelstelling. Dat lukt alleen door een zeer gerichte focus en met duidelijke keuzes. Een focus op specifieke wijken en op bijvoorbeeld de jeugd om de kansenongelijkheid met het meeste maatschappelijk rendement te verminderen. Een maatwerkaanpak over diverse beleidsterreinen heen met meerdere partners voor de Zaanse multiprobleemhuishoudens. Effectieve interventies vooral gericht op de meest kwetsbare jongeren die nu ondanks de toenemende kosten van de jeugdzorg nog steeds niet of slecht geholpen worden. Een selectieve inzet en aanpak voor de Zaankanters met een tijdelijk of blijvend beperkt doenvermogen. Of een keuze om de zorg en ondersteuning voor de sterk groeiende groep oude ouderen in wijk, buurt en kern goed te gaan regelen en organiseren. Op alle terreinen en binnen alle opgaven zullen duidelijke keuzes en gerichte interventies en beleidsmaatregelen het grootste maatschappelijke rendement hebben.

Inleiding

Achtergrond

De nieuwe trendstudie *Troefkaarten, uitdagingen en perspectief in tijden van verandering* bouwt voort op de vorige trendstudie van vier jaar geleden en op de algemene trendstudie van Platform31 voor de G40- en M50-gemeenten.[1]

Aanpak

Vier jaar geleden is de trendstudie voor Zaanstad tot stand gekomen als coproductie met de gemeente Zaanstad, gebruik makend en aanvullend op de Staat van Zaanstad en na diverse presentaties voor en discussies met medewerkers van de gemeente, voor en met het college en na een *diner pensant* met externe stakeholders. Ook deze keer is gekozen voor een soortgelijke aanpak. In vier brainstormsessies zijn de inzichten van senior-medewerkers en strategen van de gemeente geïnventariseerd. Ook voor de huidige trendstudie is weer de input van externe stakeholders tijdens een digitaal *diner pensant* benut om de bevindingen aan te scherpen, aan te vullen of te nuanceren.

Mede op basis van de vorige trendstudie zijn in Zaanstad vier jaar geleden zes strategische opgaven vastgesteld voor de stad: ‘kansenongelijkheid’, ‘verstedelijking’, ‘duurzaamheid’, ‘economie’, ‘gezondheid’ en ‘veiligheid’. Voor de nieuwe trendstudie zijn deze zes strategische opgaven vertrek- en eindpunt. De zes strategische opgaven hebben niets aan belang ingeboet. Integendeel, diverse strategische opgaven zijn – soms mede onder invloed van de coronacrisis – alleen nog maar belangrijker geworden. Verder zijn bepaalde thema’s *binnen* de strategische opgaven duidelijker of belangrijker geworden.

Leeswijzer

De demografische ontwikkelingen, de institutionele randvoorwaarden, de samenwerking van de gemeente met andere overheden (regiogemeenten, MRA en Rijk) en met de maatschappelijke partners vormen een belangrijke context in het (kunnen) aanpakken van de zes opgaven. In de introductie op de zes strategische opgaven wordt deze context geschetst.

In de trendstudie vormen de zes grote opgaven van Zaanstad (kansenongelijkheid, verstedelijking, duurzaamheid, economie, gezondheid en veiligheid) de rode draad van deze nieuwe Zaanse trendstudie. Deze zes strategische Zaanse opgaven zijn nog even relevant voor de komende bestuursperiode als zij waren voor de bestuursperiode die bijna ten einde komt.
Aan elke opgave is een hoofdstuk gewijd (hoofdstuk 1 tot en met 6). In elk hoofdstuk en bij elke opgave wordt ingegaan op de landelijke trends en ontwikkelingen, de stand van zaken in Zaanstad (vooral op basis van de Staat van Zaanstad Editie 2021) en de opgaven voor de toekomst om over na te denken. Binnen en tussen de zes opgaven zijn er belangrijke verbindingen tussen allerlei taken, vraagstukken en thema’s. Deze worden besproken in elk van de zes opgavehoofdstukken.

[1] Koos van Dijken, *Stad in verandering en groei. Belangrijke trends, ontwikkelingen en opgaven voor Zaanstad 2018 e.v.,* Platform31, Den Haag, december 2017; Koos van Dijken en Ruud Dorenbos (red.), *Herstel en perspectief in tijden van transitie. Stedelijke trends en opgaven voor 2022 e.v.*, Platform31, Den Haag, juli 2021.

De zes strategische opgaven kunnen ook voor de komende bestuursperiode de rode draad in het beleid van de gemeente en de maatschappelijke partners blijven. Wel kunnen *binnen* de zes strategische opgaven tien vraagstukken, thema's, rode draden en denklijnen aangestipt worden waarover de gemeente samen met de burgers, ondernemers en maatschappelijke partners in gesprek kan gaan om de opgaven aan te scherpen, om duidelijker keuzes te maken en samen de troefkaarten van Zaanstad nog beter uit te spelen. Dit hoofdstuk vormt de afronding van de trendstudie.

Introductie op de zes strategische opgaven

De verwachte bevolkingsontwikkeling van Zaanstad wordt gedreven door robuuste elementen: de positieve natuurlijke aanwas, de groei van de potentiële beroepsbevolking en door het saldo van de binnenlandse migratie. Dit geeft Zaanstad sterke troefkaarten. In vele andere gemeenten is de natuurlijke aanwas negatief, verhuizen er meer inwoners naar andere gemeenten dan er inwoners door verhuizingen bijkomen of wordt de bevolkingsontwikkeling is belangrijke mate verklaard door de onzekere buitenlandse migratie. Weet Zaanstad deze troefkaarten uit te spelen? Slaagt men erin om de toename van het aantal inwoners daadwerkelijk hand in hand te laten gaan met het verbeteren van de woon-, leef- en werkomgeving in de diverse kernen? Lukt het om alle Zaankanters (ook de Zaankanters die het minder makkelijk hebben) te laten profiteren van de vele economische kansen in de regio? Weet men de toenemende kansenongelijkheid om te buigen in meer kansengelijkheid? Hoe de kansengelijkheid vergroot kan worden, is duidelijk. Maar slaagt men erin om met een langjarige aanpak met alle maatschappelijke partners het verschil te gaan maken? Hoe verbindt men de Zaankanters in hun verschillende bubbels met elkaar? En kan men in de nieuwe bestuursperiode tot scherpe keuzes komen om, ondanks de oplopende financiële tekorten en de toenemende lasten, de grote opgaven van Zaanstad (kansenongelijkheid, verstedelijking, duurzaamheid, economie, gezondheid en veiligheid) in samenwerking met de partners adequaat aan te pakken? Dit zijn enkele van de vragen die in de Zaanse trendstudie aan de orde komen.

Samenhang tussen de grote opgaven en de functie van de trendstudie

Tussen de zes strategische opgaven bestaan belangrijke samenhangen. De Staat van Zaanstad besteedt hier nadrukkelijk aandacht aan. Als deze samenhang niet voortdurend in de gaten gehouden wordt en wordt doordacht, kiest men voor suboptimale en weinig doelmatige en effectieve aanpakken. De samenhang binnen en tussen de opgaven stelt alle betrokkenen voor de uitdaging om tot effectieve en doelmatige opgavegerichte samenwerking, organisatievormen en sturing te komen.

De Zaanse trendstudie legt op diverse wijzen de verbinding tussen de actuele vraagstukken en de lange termijn opgaven voor Zaanstad en hun betekenis voor Zaankanters en Zaanse wijken. Dit biedt de mogelijkheid om in de komende bestuursperiode weloverwogen keuzes te maken op specifieke beleidsterreinen, voor specifieke vraagstukken, voor specifieke Zaankanters en voor specifieke Zaanse wijken met een duidelijk beeld van de lange termijn trends en grote opgaven. Daarbij is het open deur dat alleen met stug volgehouden kleine stapjes Zaanstad de grote opgaven kan aanpakken.

Aan de afzonderlijke strategische opgaven van en voor Zaanstad wordt uitgebreid aandacht besteed in de komende hoofdstukken op wordt ingegaan. Hieronder wordt ingegaan op met name de demografische en bestuurlijke uitdagingen. De demografische en bestuurlijke uitdagingen hebben invloed op alle zes strategische opgaven van Zaanstad en worden daarom niet in elk hoofdstuk ook nog eens belicht.

De demografische uitdagingen

De natuurlijke aanwas en een positief saldo van de binnenlandse migratie belangrijke oorzaken voor de verwachte bevolkingsontwikkeling in Zaanstad

De afgelopen twintig jaar groeide Zaanstad met zo'n 20.000 inwoners. Voor 40 procent vanwege de natuurlijke aanwas, voor 11 procent vanwege het positieve saldo buitenlandse migratie en voor 49 procent vanwege het positieve saldo binnenlandse migratie. In alle prognoses zet de groei van Zaanstad naar verwachting door. Door zo goed mogelijk rekening te houden met de harde Zaanse woningbouwplannen wordt de komende twintig jaar uitgegaan van een toename van 18.500 woningen en een toename van ruim 33.000 inwoners. Zaanstad wordt naar verwachting over twintig jaar een stad met 190.000 inwoners. De bevolkingsontwikkeling wordt vooral verklaard door het saldo van de binnenlandse migratie. Daarmee draagt Zaanstad bij aan het bouwen voor de grote woningbehoefte in de regio. Daarnaast dragen ook de natuurlijke aanwas (het bouwen voor de eigen inwoners) en het saldo van de buitenlandse migratie bij aan de verwachte bevolkingsontwikkeling. De minimale natuurlijke aanwas in 2020 is een tijdelijke trendbreuk.[2]

Met de oorzaken van de verwachte bevolkingsontwikkeling wijkt Zaanstad af van de oorzaken van de bevolkingsontwikkeling in vele andere Nederlandse gemeenten. In vele andere gemeenten is het saldo van de natuurlijke aanwas negatief, het saldo van de binnenlandse migratie zeer gering of zelfs negatief, en wordt de eventuele groei van de bevolking volledig of bijna volledig verklaard door het saldo van de buitenlandse migratie. In weer andere Nederlandse gemeenten wordt de verwachte krimp van de bevolking gedempt door het saldo van de buitenlandse migratie.

Verwachte groei van de potentiële beroepsbevolking een troefkaart voor Zaanstad

In heel Nederland neemt de potentiële beroepsbevolking (15 tot 75 jaar) de komende jaren sterk af. Met naar verwachting 200.000 mensen de komende vijftien jaar en met een half miljoen de komende dertig jaar. In vele gemeenten, steden en regio's zal dit de economische ontwikkeling en het voorzien in publieke diensten (zorg, welzijn, onderwijs, veiligheid, e.d.) belemmeren. In de prognose van het CBS/PBL neemt de bevolkingsgroep van 15 tot 75 jaar de komende twintig jaar in Zaanstad met bijna 2 procent en de komende dertig jaar met bijna 3 procent toe. Deze bescheiden verwachte ontwikkeling van de potentiële beroepsbevolking is in Zaanstad groter dan in de regio Zaanstreek, wijkt af van de verwachte stabilisatie van de omvang van de potentiële beroepsbevolking in de provincie Noord-Holland en wijkt sterk af van de krimp van de potentiële beroepsbevolking in vele andere gemeenten en regio's. Door uit te gaan van de woningbouwplannen is de geraamde bevolkingsontwikkeling in de Staat van Zaanstad hoger dan de bevolkingsprognose van het CBS/PBL voor Zaanstad. De bevolkingsraming in de Staat van Zaanstad zal een positieve invloed hebben op de verwachte ontwikkeling van de potentiële beroepsbevolking in Zaanstad. Dit blijkt ook uit het feit dat de verwachte bevolkingsgroei in Zaanstad vooral verwacht wordt in de leeftijdsgroep 25-45 jarigen en de 75-plussers. Daarmee wordt de Zaanse troefkaart alleen maar groter. In Nederland, in vele regio's (in 31 van de 40 regio's) en in vele gemeenten zal de economische ontwikkeling, de levering van publieke diensten en het aanpakken van de grote maatschappelijke opgaven (zoals onder andere de duurzaamheidstransities, het verbeteren van de prestaties van het onderwijs, het organiseren van de zorg en ondersteuning in wijk en buurt voor de sterk groeiende groep oude inwoners) sterk belemmerd worden door de verwachte krimp van de potentiële beroepsbevolking.

[2] Gemeenten Zaanstad, *Staat van Zaanstad Editie 2021,* blz. 5 -7, 13 - 15.

De dubbele vergrijzing ook in Zaanstad omvangrijk maar minder dan in de provincie en in Nederland

De komende jaren neemt het aantal werkende Zaankanters ten opzichte van het aantal niet-werkende Zaankanters door de vergrijzing af. Daarbij neemt de groei van het aantal 75- en 80-plussers veel sterker toe dan het aantal 65-plussers. Ook Zaanstad wordt geconfronteerd met dubbele vergrijzing. In alle wijken neemt het aantal 65-plussers toe, met een relatief sterke groei in Kogerveldwijk, Oude Haven, Nieuw-West en in Assendelft-Noord. De dubbele vergrijzing vergt een toename en aanpassing van allerlei voorzieningen voor de sterk groeiende ouderen die behoefte hebben aan zorg en ondersteuning in wijk, buurt en kern. Ook zullen vele (grote) eengezinswoningen niet langer de meest geschikte woning zijn voor de vele inmiddels alleenstaande oudere Zaankanters.

In Nederland is de buitenlandse migratie een belangrijke verklaring voor de bevolkingsontwikkeling

De bevolking in Nederland en in Zaanstad blijft naar verwachting groeien. De omvang van de bevolkingsgroei is voor Nederland afhankelijk van de natuurlijke aanwas (het verschil tussen geboortes en sterftes) en het saldo van de *buitenlandse* migratie (het verschil tussen immigratie en emigratie). Voor Zaanstad is de bevolkingsontwikkeling afhankelijk van drie factoren: de natuurlijke aanwas, het saldo van de *buitenlandse* migratie en het saldo van de *binnenlandse* migratie (het verschil tussen de verhuizingen van en naar andere gemeenten naar en vanuit Zaanstad). Alle drie de factoren zijn uiteraard voor de toekomst met onzekerheid omgeven.

De afgelopen twintig jaar is de Nederlandse bevolking met 1½ miljoen inwoners gegroeid, van wie 96 procent – inclusief de tweede generatie (vaak in Nederland geboren) – een migratieachtergrond heeft.[3] Hoeveel mensen in Nederland over dertig jaar wonen, hangt af van het geboortecijfer (laag of hoog), de levensverwachting (stagnerend of stijgend) en het migratiesaldo (afnemend of toenemend). Recente scenario's schetsen dat in 2050 de bevolking in Nederland kan variëren tussen 17 en 22 miljoen inwoners.[4] Daarbij zou, als het saldo van de buitenlandse migratie zo hoog blijft als in de jaren vóór de coronacrisis, deze bovengrens ook nog wel een onderschatting kunnen zijn. Bij een verondersteld saldo van de *buitenlandse* migratie van gemiddeld 40.000 nieuwe inwoners per jaar wordt de verwachte toename van de bevolking in Nederland voor 83 procent verklaard door het saldo van de buitenlandse migratie en voor 17 procent door de natuurlijke aanwas.[5]

De bestuurlijke uitdagingen

Veel taken op het niveau van de lokale overheid zorgen voor lastige afwegingen

De gemeente is in zowel het sociale- en ruimtelijke domein als op het gebied van de energietransitie voor de burger de belangrijkste overheid geworden. De complexiteit van het maken van afwegingen en keuzes blijft groot. Ontwikkelingen zoals de hoge verwachtingen van het zelforganiserend vermogen van de burger, de transities op het gebied van o.a. technologie en duurzaamheid en een toenemende afhankelijkheid van de samenwerking met andere partijen dragen bij aan de complexiteit. De overheid moet zowel een rechtmatige, efficiënte, samenwerkende als een netwerkende overheid zijn en bovendien actief gebruik maken van de ideeën uit de samenleving. Dit vergt het kunnen combineren en in balans brengen van verschillende sturingsvormen.[6]

---

[3] CBS, *Prognose: Bevolking blijft komende 50 jaar groeien*, Nieuwsbericht, 16 december 2020.

[4] NIDI en CBS, *Bevolking 2050 in beeld. Drukker, diverser en dubbelgrijs*. Deelrapport Verkenning Bevolking 2050, Den Haag, 7 juli 2020.

[5] Centraal Bureau voor de Statistiek, *Bevolkingsprognose 2020-2050.* In de jaren voor de coronacrisis was het saldo van de buitenlandse migratie 100.000 personen. In het verleden waren er ook jaren dat het saldo van de buitenlandse migratie veel lager was dan 40.000 personen en soms zelfs negatief was. In de bevolkingsprognoses in de aanname over het verwachte saldo van de buitenlandse migratie de meest onzekere factor.

[6] Denktank Vereniging Nederlandse Gemeenten, *Werkende samenwerking*, Den Haag, juni 2018, blz. 49-53.

Oplopende financiële tekorten, toenemende lasten en grote opgaven

De budgetten van de lokale overheid zijn niet meegegroeid met de toename in taken. Bovendien gingen decentralisaties in het sociaal domein gepaard met bezuinigingen. Dit heeft geleid tot financiële tekorten op lokaal niveau.[7] De financiële ruimte voor decentrale overheden om zelfstandig keuzes te maken staat onder druk. De kosten voor het sociaal domein zijn een 'koekoeksjong in de gemeentelijke begroting' die andere maatschappelijke voorzieningen uit het gemeentelijke nest drukken.[8] Dat niet alleen de financiële verhoudingen tussen overheden ter discussie staan, maar ook de bestuurlijke verhoudingen, laat ook het rapport van de Raad voor Openbaar Bestuur zien.[9] De Raad constateert dat er een mismatch is tussen opgaven, schaal en bevoegdheden.

Toenemende verschillen als splitzwam in de samenleving

De leefsituatie verschilt sterk tussen groepen mensen. Ze is beduidend slechter dan gemiddeld onder lageropgeleiden, mensen met een lager inkomen, mensen met een niet-westerse migratieachtergrond en mensen met gezondheidsbeperkingen. Bepaalde (groepen) mensen en bepaalde plekken hebben meer kansen en ontwikkelmogelijkheden en worden beter gerepresenteerd in politiek en samenleving. Een deel van de bevolking leeft in een ruim huis, heeft veel vermogen en kan een jubelton doneren, zodat hun kinderen een eigen huis kunnen kopen. Een ander deel moet van een paar honderd euro per maand een gezin onderhouden, woont in een klein huurappartement en betaalt daar maandelijks fors meer voor dan de eerste groep in een grotere woning op eigen naam. Daardoor neemt het wederzijdse begrip af en neemt de polariseert toe. De achterstand in leefsituatie tussen bepaalde groepen werd de afgelopen jaren niet kleiner. De coronapandemie heeft voor verdere verslechteringen gezorgd. De mensen met een tijdelijk en flexibel arbeidscontract en de zelfstandigen zijn minder gesteund dan de mensen met een vaste baan, de onderlinge contacten werden door de lockdowns bemoeilijkt, sporten in georganiseerd verband was niet of slechts in beperkte mate mogelijk en de eenzaamheid nam toe. Verder leert de ervaring dat de effecten pas ná verloop van tijd duidelijk zichtbaar worden. Een lichtpuntje is daarbij dat – zeker in het begin van de coronacrisis – de saamhorigheid, de solidariteit en het elkaar steunen is toegenomen.[10]

Het verbinden van de bubbels als maatschappelijke en politieke opgave

Door turbulente maatschappelijke veranderingen (versterkt door de coronacrisis), economische structuurverschuivingen, meritocratische normen van de kennissamenleving en het verdwijnen van beroepen en tradities is een omvangrijke minderheid van de bevolking (zo'n 30 procent) "afgehaakt". Voor hen is er sprake van *verlies aan inbedding* in de omgeving en *verlies aan grip* op de omgeving. Dit verlies aan inbedding en grip kan leiden tot ontevredenheid, gevoelens van machteloosheid, incidenten, populisme, radicalisering of extremisme. Een belangrijk deel van de samenleving heeft mede daardoor een pessimistische blik op de toekomst en ervaart een kloof tussen de (politieke) elite en het establishment. Het 'samenleven' (de groeiende onverdraagzaamheid, asociaal gedrag, de 'ik-cultuur') wordt door vele Nederlanders al jarenlang als een van de grootste problemen in het land genoemd. Populistische- of buitenstaander-partijen kunnen gezien worden als een alarmsignaal op deze ontwikkelingen.[11]

---

[7] In opdracht van rijk en gemeenten zijn onderzoeken uitgevoerd naar o.a. de structurele middelen voor de jeugdhulp door AEF Advies in 2020 en door Cebeon naar de middelen voor het sociaal domein in 2021.

[8] Alexander Leeuw, "Ongeloof over herverdeeleffecten gemeentefonds", in: *Binnenlands Bestuur*, 3 februari 2021.

[9] Raad voor Openbaar Bestuur, *Adviesrapport Rust-Reinheid-Regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen*, Den Haag, 2021.

[10] Sjoerd Beugelsdijk, *De verdeelde Nederlanden. Hoe een perfecte storm een klein land dreigt te splijten(en wat we daaraan kunnen doen),* Amsterdam, 2021; Josje den Ridder, Crétien van Campen, Edith Josten en Jeroen Boelhouwer, *De sociale staat van Nederland 2020 op hoofdlijnen. Kwaliteit van leven in onzekere tijden,* Sociaal en Cultureel Planbureau, den Haag, september 2020, blz. 9, 12, 20-23.

[11] Josse de Voogd en René Cuperus, *Atlas van afgehaakt Nederland. Over buitenstaanders en gevestigden,* s.l. december 2021, blz. 13; Raad voor het Openbaar Bestuur, *Zoeken naar waarheid. Over waarheidsvinding in de democratie in het digitale tijdperk*, Den Haag, mei 2019;

Versterkt door de sociale media hebben gemeenten, mede daardoor, steeds vaker te maken te krijgen met incidenten die invloed hebben op de manier waarop burgers tegen het lokaal openbaar bestuur aankijken. De sociale media zorgen voor een podium voor mensen die eerder niet werden gehoord. Maar tegelijkertijd zorgen de uitwassen voor maatschappelijke ontwrichting. Als het onderlinge vertrouwen verdampt en mensen alleen nog maar vertrouwen op iemand zoals zijzelf, dan valt een samenleving uit elkaar. Na een omstreden besluit van de gemeente met mogelijke maatschappelijke impact (bijvoorbeeld de komst van windmolens), of rond sommige landelijke maatregelen zoals de introductie van de avondklok laten burgers luidruchtig en soms ook op onverantwoorde wijze hun ongenoegen blijken. Berichtgeving op sociale media jagen de maatschappelijke onrust aan, kunnen de zichtbaarheid van maatschappelijke onrust vergroten en kunnen het verlangen naar verbondenheid in allerlei bubbels ondersteunen. Maar tegelijker vergroot het aantal bubbels het wantrouwen en de maatschappelijke spanningen en onrust zetten de relatie met het lokaal bestuur onder druk. Voor het lokaal bestuur brengt dit uitdagingen met zich mee om het vertrouwen in het bestuur te versterken, om de bubbels te verbinden en met een duidelijk inspirerend toekomstverhaal alle Zaankanters trots te laten zijn op Zaanstad.

Samenhang bewaken met de focus op Brede Welvaart

In toenemende mate wordt in het rijks- en lokaal beleid het beleid uitgevoerd en beoordeeld met de focus op Brede Welvaart. Met brede welvaart gaat het om alles wat ons als mens en inwoners kwaliteit van leven geeft. Met brede welvaart wordt gekeken naar *alle* waarden die voor burgers van belang zijn. In het 'hier en nu' (persoonlijke kenmerken van mensen, de kwaliteit van de omgeving waarin zij leven, hun materiële welvaart, welzijn, gezondheid, onderwijs), 'later' (de hulpbronnen die volgende generaties nodig hebben om een zelfde niveau van brede welvaart te kunnen bereiken) en 'elders' (de effecten van de Nederlandse keuzes op banen, inkomens, niet-hernieuwbare hulpbronnen en het milieu in andere landen). De kwaliteit van leven in het 'hier en nu' en de mate waarin deze al dan niet ten koste gaat van die van latere generaties en/of van mensen elders in de wereld is hét kenmerk van de brede welvaartsaanpak. De aspecten van brede welvaart sluiten ook aan bij de Sustainable Development Goals van de Verenigde Naties.

Met twee verschillende methoden kan de brede welvaart in Zaanstad en de Zaanstreek zichtbaar gemaakt worden.[12] De toenemende aandacht voor brede welvaart maakt steeds duidelijker dat het voor de politiek – lokaal, regionaal en nationaal - kiezen is tussen zeer ongelijksoortige zaken: materiële

Bas Mesters, *Het herstel van Nederland. Twaalf oplossingen voor een land in crisis* (interview met psychiater Cobie Groenendijk 'Nederland is ziek'), Amsterdam, 2021, blz. 30; Colin van Heezik, "Hoe heel de wereld een silent disco aan het worden is" (interview met Éric Sadin), in: *NRC*, 11 oktober 2021, blz. C8 en C9.

[12] Er zijn twee monitoren beschikbaar: de Brede Welvaarts Monitor (BWM) van het Centraal Bureau voor de Statistiek en de Brede Welvaarts Indicator (BWI) van de Universiteit van Utrecht en de Rabobank. Het doel van beide monitoren is hetzelfde: neem wat voor mensen van waarde is als uitgangspunt van de monitoring en niet alleen economie, inkomen en bruto binnenlands product. De BWI ligt voor op de BMW om brede welvaart ook regionaal te monitoren. Het verschil tussen BWM en BWI is dat BWI zich alleen richt op 'hier en nu' indicatoren en geen aandacht besteed aan 'later' en 'elders'. Een ander belangrijk conceptueel en methodologisch verschil is dat de BWI de onderliggende indicatoren op het gebied van inkomen, baanzekerheid, persoonlijke ontwikkeling, gezondheid, subjectief welzijn, wonen, e.d. (21 indicatoren) weegt en optelt tot één indicator. Terwijl de BMW de geselecteerde indicatoren, en de veranderingen in de indicatoren, op diverse domeinen, in dashboards presenteert en niet weegt en aggregeert tot één brede welvaartsmaat. Jan-Pieter Smits en Edwin Horlings, "De conceptuele basis, uitkomsten en vervolg van de Monitor Brede Welvaart", in: *Economisch Statistische Berichten*, Dossier meten van welvaart, jrg. 104, nr. 4772S, 11 april 2019, blz. 7-11; Centraal Bureau voor de Statistiek, *Monitor Brede Welvaart & de Sustainable Development Goals 2020*, Den Haag/Heerlen/Bonaire, 2020; Martijn Badir, Bas van Bavel, Sjoerd Hardeman en Auke Rijpma, *Brede welvaartsindicator 2017. Brede welvaart in Nederland: nationaal en regionaal,* Universiteit Utrecht en Rabobank, Utrecht, 27 oktober 2017; Bas van Bavel, Sjoerd Hardeman en Auke Rijpma, "Vervolgstappen voor integrale welvaartsmeting", in: *Economisch Statistische Berichten,* Dossier meten van welvaart, jrg. 104, nr. 4772S, 11 april 2019, blz. 22-25; Otto Raspe, Jeroen Content & Mark Thissen, *Brede welvaart en regionale ontwikkelingen*, Planbureau voor de Leefomgeving, position paper, Den Haag, 20 augustus, 2019.

welvaart, welzijn, gezondheid, veiligheid, milieu, et cetera.[13] Het kiezen tussen zeer ongelijksoortige zaken is precies de balans die de gemeente Zaanstad ook zoekt in het realiseren van haar zes grote opgaven. Van de 33 'hier en nu' indicatoren scoort Zaanstad met *vier* indicatoren in de bovenste kwart van de ranglijst van alle gemeenten en regio's en met *dertien* indicatoren in de onderste kwart van de ranglijst.[14] Van de 13 'later' indicatoren scoort Zaanstad met *één* indicator in de bovenste kwart van de ranglijst en met zes indicatoren in de onderste kwart van de ranglijst.[15] Zaanstad scoort met relatief weinig indicatoren in de bovenste kwart van alle gemeenten en met relatief veel indicatoren in de onderste kwart van alle gemeenten.[16]

Ook in de Brede Welvaartsindicator (BWI) wordt duidelijk dat de Zaanstreek relatief laag scoort in 2013 op brede welvaart en dat de verbetering van 2013 tot 2019 bovendien zeer gering. In 2013 scoort Zaanstreek in de rangorde van veertig regio's plaats 31 en in 2019 plaats 35.[17] De nog slechtere score in 2019 ten opzichte van 2013 komt door een sterke verslechtering van de 'woontevredenheid' en door de relatief lage score op 'milieu' en 'sociale contacten'.

Over het geheel genomen is het persoonlijk welzijn van de Nederlanders en Zaankanters tijdens de coronacrisis hoog gebleven, net als het algemene niveau van brede welvaart. Dat neemt niet weg dat de individuele verschillen groot zijn. Op persoonlijk vlak zijn er mensen en bedrijven die zeer hard zijn geraakt. Ook is het mogelijk dat sommige gevolgen van de coronacrisis vertraagd optreden en pas later merkbaar worden.[18]

[13] Rogier Aalders, Sjoerd Hardeman en Otto Raspe, *De geografie van brede welvaart,* Rabobank, Utrecht, 18 mei 2021; Otto Raspe, Rogier Aalders en Sjoerd Hardeman, *Rabobank presenteert het coöperatief convenant voor Nederland. Pleidooi voor een nieuwe agenda voor Nederland gebaseerd op Brede Welvaart,* RaboResearch, Utrecht, 2021; Emil Evenhuis, Anet Weterings & Mark Thissen, *Bevorderen van brede welvaart in de regio: keuzes voor beleid*, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, december 2020; Anet Weterings, Edwin Buitelaar, Emil Evenhuis en Mark Thissen, "Het verbeteren van de brede welvaart in regio's vergt normatieve keuzes", in: *Economisch Statistische Berichten*, jrg. 105, nr. 4790, 8 oktober 2020, blz. 472-474. In februari 2021 kwamen de drie planbureaus (SCP, CBP en PBL) met een voorstel naar de Tweede Kamer om brede welvaart te verankeren in de Nederlandse begrotings- en verantwoordingssystematiek. Gemeenten kunnen dit nationale voorbeeld ook lokaal gaan toepassen. *Plan van-aanpak CPB-PBL-SCP Verankering Brede Welvaarts-denken in begrotingssystematiek van Kabinet en Kamer*. Kamerbrief 8 februari 2021.

[14] In het onderste kwartiel: 1) tevredenheid met het leven, 2) tevredenheid met vrije tijd, 3) mediaan besteedbaar inkomen (wel stijgend), 4) ervaren gezondheid (wel verbeterend), 5) netto-arbeidsparticipatie (en toenemend), 6) werkloosheid, 7) tevredenheid met woonomgeving, 8) contact met familie, vrienden of buren, 9) vrijwilligerswerk, 10) geregistreerde misdrijven (en afnemend), 11) natuurgebied per inwoners (en afnemend), 12) emissies van fijnstof en lucht (en afnemend), 13) kwaliteit van zwemwater binnenwater. In het bovenste kwartiel: 1) tevredenheid met reistijd van en naar werk, 2) vaak onveilig voelen in de buurt, 3) aantal ondervonden delicten (en afnemend), 4) afstand tot openbaar groen. Centraal Bureau voor de Statistiek, *Regionale Monitor Brede Welvaart 2021*, Den Haag, 6 december 2021.

[15] In het onderste kwartiel: 1) mediaan vermogen van huishoudens, 2) particuliere zonne-energie (toenemend), 3) bebouwd terrein (toenemend), 4) emissies van fijnstof naar lucht (afnemend), 5) groen-blauwe ruimte, exclusief reguliere landbouw, 6) ervaren gezondheid (verbeterend). In het bovenste kwartiel: 1) gemiddelde schuld per huishouden (toenemend). Centraal Bureau voor de Statistiek, *Regionale Monitor Brede Welvaart 2021,* Den Haag, 6 december 2021.

[16] Zie voor een kritische bespreking van de betekenis van de regionale indicatoren brede welvaart voor Zaanstad: Gemeente Zaanstad, *Notitie Regionale Monitor Brede Welvaart CBS,* Team Onderzoek & Statistiek, december 2020; Gemeente Zaanstad, *CBS-Regionale monitor brede welvaart,* memo J. Hamming aan College van B&W, 8 december 2020.

[17] Rogier Aalders e.a., *Laat herstel brede welvaart niet weer tien jaar duren,* RaboResearch en Universiteit Utrecht. De BWI wordt samengesteld aan de hand van elf dimensies, zoals de baanzekerheid en het inkomen van mensen maar ook niet-materiele zaken zoals onderwijs, gezondheid, de balans tussen werk en privé, veiligheid, sociale contacten, maatschappelijke betrokkenheid en milieukwaliteit. Ook worden meer subjectieve zaken meegenomen zoals de vraag of mensen tevreden zijn met hun leven, met hun woonsituatie en of ze gelukkig zijn.

[18] Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35 925, nr. 1 (*Miljoenennota 2022*), blz. 13, 14.

1 Kansenongelijkheid

Kansenongelijkheid is dé sociale kwestie van deze tijd. De toenemende kansenongelijkheid is op vele terreinen zichtbaar. Op de woningmarkt, in het onderwijs, in koopkracht (inkomen, vrij besteedbaar inkomen, armoede, vervoers- en energiearmoede, problematische schulden), in gezondheid, levensverwachting en gezonde levensjaren. De verschillen op één domein hangen vaak samen met die op een ander domein. De coronacrisis heeft kansenongelijkheid zichtbaarder gemaakt en verbeteringen in kansengelijkheid belemmerd. De sterke stijging van de energieprijzen en de relatief omvangrijke energiearmoede in Zaanstad vergroot eveneens de kansenongelijkheid.
De factoren die de kans op kansenongelijkheid vergroten (opleidingsniveau, inkomen, sociaaleconomische status, taalvaardigheid en laaggeletterdheid, slechte huisvesting, vaardigheden, gezondheid, etnische achtergrond en opgroeien in een eenoudergezin) cumuleren in specifieke wijken. De kansenongelijkheid begint ook al vroeg in het leven. In de prenatale fase, als peuter, op de basisschool en kan zich ontwikkelen en verder ontwikkelen in het voortgezet onderwijs, als jongvolwassene, volwassene en als oudere. Met een langjarige samenhangende aanpak met de partners over meerdere beleidsterreinen heen, gericht op specifieke wijken en gericht op bijvoorbeeld alleenstaande ouders, peuters met taalachterstanden, niet-participerende jongvolwassenen, e.d., kan met een lang volgehouden inspanning stapsgewijs de kansenongelijkheid teruggedrongen worden. Het grootste effect mag verwacht worden als de maatregelen met een integrale wijkaanpak prioriteit geven aan specifieke wijken en zo vroeg mogelijk in het leven van de jonge Zaankanter aangrijpen (taalachterstand bij peuters wegwerken, kansrijke start, voor- en vroegschoolse interventies van hoge kwaliteit, extra lesuren, etc.). Om de grootste maatschappelijke effecten te realiseren, is het van belang om in de beleidsuitvoering te differentiëren en doelbewuste keuzes te maken. Ongelijk investeren om juist méér kansengelijkheid te creëren.

Landelijke trends, ontwikkelingen en opgaven

Groeiende kansenongelijkheid

Er is in toenemende mate sprake van perspectief- en kansenongelijkheid tussen inwoners. Samen met de arbeidsmarktontwikkelingen (flexibiliteit), de toenemende onzekerheid (over werk, inkomen, pensioen en zorg) en de effecten van en maatregelen in het licht van de coronacrisis leidt dit bij belangrijke groepen Nederlanders tot onvrede over de maatschappij en de politiek.[19]

De toenemende kansenongelijkheid is op vele terreinen zichtbaar.[20] Op de woningmarkt, in het onderwijs, op de arbeidsmarkt, in koopkracht (problematische schulden, armoede) en in gezondheid,

[19] Cok Vrooman, *Meedoen in onzekerheid*, Utrecht, 2016; B. Steur, E. van Doorne en T. Zandstra, *Maatschappelijk onbehagen en het openbaar bestuur*, Strategische verkenning ministerie van BZK, Den Haag, 1 februari 2017.

[20] Mensen en wijken verschillen en op zich is daar niets mis mee. Mensen hebben en maken eigen keuzes en elke wijk heeft zijn eigen karakter. Maar als ongunstige factoren – waar je als persoon weinig of niets aan kunt doen – zich opstapelen, je een slechte start in het leven bezorgen, de toegang tot voorzieningen en een woning moeilijk is, je belemmeren in het ontplooien van je talenten dan is er sprake van kansenongelijkheid. In de wetenschappelijke literatuur zijn negen factoren geïdentificeerd die bepalend zijn voor kansen in iemands leven: 1) opleidingsniveau (deze voorspeller wordt steeds belangrijker), 2) inkomen, 3) sociaal economische status, 4) taalvaardigheid en laaggeletterdheid, 5) kenmerken van de woningmarkt (huren, prijzen, toegankelijkheid), 6) algemene vaardigheden (zelfregie, digitale

levensverwachting en gezonde levensjaren. De verschillen op één domein hangen vaak samen met die op een ander domein. Daarbij is het onderwijs een belangrijke motor van kansenongelijkheid geworden. Verschillende onderzoeken laten een groeiende scheidslijn zien tussen hoog- en laagopgeleiden, toenemende segregatie naar opleidingsniveau van de ouders en leerlingen van verschillende sociaaleconomische achtergronden die elkaar steeds minder tegenkomen op school.[21]

Gaat het om kansenongelijkheid in termen van gezondheid, dan valt op dat inwoners met een lage sociaaleconomische status ten opzichte van de inwoners met een hoge sociaaleconomische status gemiddeld acht jaar korter en maar liefst vijftien jaar minder in goed ervaren gezondheid leven. Inwoners die moeite hebben om rond te komen, hebben drie- tot viermaal meer last van hart- en vaatziekten, angststoornissen, overspannenheid en nervositeit dan inwoners waarvoor dat niet geldt en zij hebben vier- tot vijfmaal zoveel last van diabetes, depressie en ernstige eenzaamheid.[22] Deze verschillen zijn hardnekkig. Bovendien zijn door de coronacrisis bepaalde bevolkingsgroepen, sectoren en wijken onevenredig hard geraakt.[23] Ondanks alle steunmaatregelen worden deze bevolkingsgroepen getroffen door onder andere (jeugd)werkloosheid, bestaansonzekerheid, onderwijsachterstanden, schuldenopbouw, fysieke en mentale gezondheidsklachten, onveiligheid en eenzaamheid. De negatieve gevolgen hiervan zijn groot.[24] De complexe ongelijkheid, vanwege de samenhang van de ongelijkheid op meerdere levensdomeinen, is dé sociale kwestie van deze tijd.[25]

---

22 vaardigheden, fysieke en psychische beperkingen, etc.), 7) gezondheid, 8) etnische achtergrond en 9) opgroeien in een eenoudergezin. Gemeente Zaanstad, *Kansenongelijkheid. Onderzoeksrapport. Samenvatting wetenschappelijke literatuur en Zaanse analyse op basis van CBS-microdata,* Team Onderzoek en Statistiek & Afdeling Informatie en Contractmanagement, versie 1.0, Zaandam, maart 2019. De mate waarin deze factoren en voorspellers zich voordoen in de gezinssituatie waarin iemand opgroeit, spelen een belangrijke rol voor de startpositie in iemands leven en iemands kansen. Zie voor een visualisatie van de oorzaken en effecten van de kansenongelijkheid: YouTube, *Social Inequalities Explained in a $100 Race*, 15 oktober 2017 (https://www.youtube.com/watch?v=4K5fbQ1-zps).

[21] Er is een toenemende fragmentatie en segmentatie door het onderwijs van de meritocratie. Meritocratie (vrij vertaald: geregeerd door degenen die het verdienen) is een maatschappijmodel waarin de sociaaleconomische positie van elk individu is gebaseerd op zijn of haar verdiensten (merites). Dit heeft onbedoelde neveneffecten. In toenemende mate zorgt de opleiding voor een nieuwe sociale scheidslijn. Er is sprake van 'gescheiden werelden' tussen hoog en laagopgeleiden, waar het gaat om sociale contacten en vriendschappen, sportbeoefening en wonen. Sinds de opmars van het hoger onderwijs, is de homogamie (het onderling trouwen) van hoogopgeleiden explosief gestegen naar 85 procent. Slechts in 2 op de 1.000 gevallen zien we iemand met een wetenschappelijke opleiding trouwen met iemand met lager onderwijsopleiding. Er is een nieuwe standenmaatschappij aan het ontstaan, waarbij het meritocratisch ethos en ideaal de dominante positie van hogeropgeleiden legitimeert. De meritocratie heeft ook wrede kanten omdat mensen die niet mee kunnen komen in deze complexe en veeleisende samenleving denken dat dit door eigen toedoen komt en zich daardoor minderwaardig gaan voelen. Dat zij niet mee kunnen komen, kan gelegen zijn in werkloosheid, ziekte, sociale en psychische beperkingen of aan de hoge eisen die gesteld worden. Een segmentatie en fragmentatie die zich bovendien dreigt te versterken omdat hoogopgeleide, goed verdienende ouders ("curling ouders") de vaardigheden en financiële mogelijkheden hebben om elke hobbel in de opvoeding en opleiding van hun kinderen te effenen (sport, theater, bijlessen, tutors, druk op docenten uitoefenen). Mogelijkheden en vaardigheden die laagopgeleide en minder-verdienende ouders niet, of veel minder, hebben. Lex Herweijer en Edith Josten, "Een ideaal met een keerzijde", in: Cok Vrooman, Mérove Gijsberts en Jeroen Boelhouwer, *Verschil in Nederland,* Sociaal en Cultureel Rapport 2014, SCP, Den Haag, december 2014, blz. 69, 70. 92; Judith Elshout, Evelien Tonkens en Tsjalling Swiestra, "Meritocratie als aanslag op het zelfrespect van 'verliezers'", in: P. de Beer en M. van Pinxteren (red.), *Meritocratie: op weg naar een nieuwe* klassensamenleving?, Amsterdam, 2016, blz. 209-234; Martin Sommer, "Waar is Jan Normaal gebleven? De grote middengroep is finaal gespleten in hoger en lager opgeleiden", in: *De Volkskrant*, 27 februari 2016; Anouk Boone, "Interview de kloof. Ondernemer Rutger Koopmans 'Mijn generatie denkt ook: wij willen jullie jongeren wakker schudden'", in: *De Volkskrant*, 5 september 2019; Mark Bovens en Anchrit Wille, *Diploma Democracy: The Rise of Political Meritocracy*, Oxford, 2017; Michael Sandel, *De Tirannie van Verdienste. Over de toekomst van de democratie,* Utrecht 2020.

[22] Michiel van der Geest, "Achtergrond gezondheidsverschillen arm en rijk", in: *De Volkskrant*, 2 oktober 2020.

[23] Denktank Coronacrisis, *Neem iedereen mee: Kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt,* Den Haag, december 2020; Mirjam de Klerk, Martin Olsthoorn, Inger Plaisier, Joep Schaper en Fieke Wagemans, *Een jaar met corona. Ontwikkelingen in de maatschappelijke gevolgen van corona*, Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag, maart 2021; Raad Volksgezondheid & Samenleving, *Wissels omzetten voor een veerkrachtige samenleving. Vier prioriteiten voor de nieuwe kabinetsperiode,* Den Haag, 2021.

[24] Kate Pickett and Richard Wilkinson, *The Spirit Level. Why Equality is better for Everyone,* Londen, 2010; Richard Wilkinson and Kate Pickett, *The Inner Level. How More Equal Societies Reduce Stress, Restore Sanity and Improve Everyone's Well*-being, Londen, juni 2019.

[25] Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 300, nr. 1, *Miljoenennota 2020*, blz. 59; Raad Volksgezondheid & Samenleving, *Wissels omzetten voor een veerkrachtige samenleving. Vier prioriteiten voor de nieuwe kabinetsperiode*, Den Haag, 2021, blz. 6.

Kansen(on)gelijkheid begint vroeg in het leven

Met de het onderzoeksproject *Generation R* wordt sinds 2001 de groei en ontwikkeling van bijna 10.000 opgroeiende kinderen van 10.000 vrouwen in Rotterdam gevolgd. In ander onderzoek worden 153.000 kinderen gevolgd die geboren zijn tussen 1998 en 2017. Deze kinderen zijn gevolgd vanaf de vroege zwangerschap tot hun jong volwassen leeftijd. In deze onderzoeken staat de vraag centraal waarom het ene kind zich optimaal ontwikkelt en het andere kind niet of minder. Door op verschillende manieren gegevens te verzamelen en data te combineren, wordt de ontwikkeling en groei van kinderen onderzocht, het ontstaan van ziekten, gedragsproblemen, et cetera. Deze onderzoeken leiden tot belangrijke conclusies. Vier maanden na de geboorte wordt gemeten dat baby's van ouders met een laag inkomen veel vaker een relatief hoog gewicht dan baby's van ouders met een hoog inkomen. Later wordt ook zichtbaar dat de taalontwikkeling van armere kinderen achter loopt en dat er vaker sprake is van ernstige psychische of sociale problemen dan bij rijkere kinderen. De kloof tussen armen en rijk ontstaat al zeer vroeg. Kinderen die opgroeien in armoede hebben vanwege de stress in het gezin vaker last van gedragsproblemen of angsten. Arme ouders voeden vaak wat rauwer op, zijn vaker kortaf, geven minder complimenten en dat zie je terug in het gedrag van kinderen. Ouders met een anderstalige achtergrond krijgen vaak het advies om met hun kinderen Nederlands te spreken. Zelfs als zij zelf deze taal niet goed spreken. Dit schaadt de taalontwikkeling van kinderen met anderstalige ouders. Wie aan je wieg staat en waar je wieg staat, maakt verschil.
Natuurlijk zijn er vele kinderen van armere ouders waarbij dat niet geldt en zijn er kinderen van rijke ouders waarbij sprake is van taalachterstanden, gezondheidsrisico's, psychische en sociale problemen. Maar het onderzoek laat zien dat deze problemen en potentiële problemen *over*vertegenwoordigd zijn in de groep armere kinderen en *onder*vertegenwoordigd is de groep rijkere kinderen.[26]

Verminderde sociale cohesie

De inwoners in de steden zijn op allerlei manieren gesegmenteerd en gefragmenteerd. Een segmentatie en fragmentatie die in steden groter is dan elders door de trek van hoogopgeleiden naar de stad, het relatief grote aantal mensen met een migratieachtergrond, het grote aandeel mensen in de bijstand, het grote aantal scholen met een grote mate van variatie (excellent, gemiddeld, zwak), de verschillen tussen goede, gemiddelde en zwakke wijken, en het proces van *gentrification* (het opwaarderen en duurder worden van voormalige achterstandswijken waardoor de oorspronkelijke inwoners verdrongen worden).[27] Er is sprake van een segregatie naar leeftijd, naar inkomenssituatie, naar gezinssituatie, naar mate van hulpbehoevendheid, naar werkzekerheid, naar opleiding, naar herkomst en naar etniciteit. De sociale scheidslijnen zijn zichtbaar in het onderwijs, op de woningmarkt, in gezondheid, in vaste en flexibele arbeidscontracten, in participatie, in meedoen en niet-meedoen, in stemgedrag, en tussen insiders en outsiders. Daarbij wordt de segregatie naar opleidingsniveau, sociaaleconomische status en naar mentaliteit dieper. In de verbanden waar mensen elkaar tegenkomen (wonen, werken, onderwijs) is uitsortering waar te nemen. Er is in toenemende mate ook sprake van perspectiefongelijkheid. Samen met de arbeidsmarktontwikkelingen (flexibiliteit) en de toenemende onzekerheid (over werk, inkomen, pensioen en zorg) leidt dit bij belangrijke groepen inwoners tot onvrede over maatschappij en politiek.[28] De toegenomen diversiteit en uitsortering leidt tot

[26] Serena Frijters en Geant van der Pol, "Ongelijkheid in Nederland. Hoe ongelijkheid zich in de eerste levensjaren aftekent", in: *De Volkskrant,* 23 juli 2021; Rik Kuiper, "In de wieg al op achterstand: bij baby's van 4 maanden is de ongelijkheid reeds te zien", in: *De Volkskrant,* 23 juli 2021.

[27] In de grote steden is het makkelijker om in je eigen sociaaleconomische bubbel te blijven. Woon je in een kleinere gemeente waar arm en rijk door elkaar wonen, dan zijn er maar een of twee voetbalclubs en middelbare scholen, en zitten arm en rijk door elkaar. Dit kan verklaren waarom kinderen uit arme stedelijke gezinnen het gemiddeld slechter doen dan kinderen uit even arme gezinnen in voorsteden of dorpen. Joris Tieleman en Jonathan Witteman, "Bepaalt waar je bent geboren echt je kansen in het leven?", in: *De Volkskrant,* 10 oktober 2020.

[28] Cok Vrooman, *Meedoen in onzekerheid*, Utrecht, 2016.

verliesgevoelens onder traditionele inwoners, verlies van thuisgevoelens, minder buurtcohesie en lage omgevingsbetrokkenheid.[29] De zwakkere sociale relaties verminderen bovendien met 50 procent de kans op langer leven in vergelijking met mensen die sterker zijn ingebed in de gemeenschap.[30]

Een derde van de samenleving voelt zich niet gehoord, vertegenwoordigd en aangehaakt.

Bijna 30 procent van de bevolking voelt zich niet vertegenwoordigd, is ontevreden over politici, blijkt de politiek niet te vertrouwen en stemt vaak niet. De samenleving is een 'twee-derden-samenleving geworden'. Met een florerende een derde aan de top, een afgehaakt of afhakend een derde aan de onderkant en een omvangrijke middengroep daartussenin. In het SCP-rapport *Verschil in Nederland* hanteert men een 70 tot 30 procent verdeelsleutel, waarbij twee-derde van de Nederlanders goed af is, in termen van welvaart, gezondheid en levenstevredenheid, en een derde niet of veel minder.[31] Er is een belangrijke groep kwetsbare burgers die al jaren achterblijven, mede doordat de achterstanden zich bij hen opstapelen op meerdere vlakken. Er is een groep die structureel achterblijft en niet serieus wordt genomen. De scheidslijn tussen establishment en non-establishment staat voor een fundamenteel conflict over de toekomstkoers van de samenleving. In delen van de samenleving heerst een gevoel van onbehagen waar het gevoel van onbeheersbaarheid van de globalisering, technologisering, de migratie en de klimaatproblematiek aan bijdraagt. Het *verlies aan inbedding* in de omgeving en het *verlies aan grip* op de omgeving kunnen de pessimistische blik op de toekomst en het gevoel van machteloosheid verklaren.[32] De 30 procent afgehaakten zijn een uiterst complex, overlappend fenomeen van politiek protest, onbehagen, sociale marginalisering, gezondheidsproblemen, opleiding, woonplek en wijk. Zelfs in Nederland, één van de meest egalitaire verzorgingsstaten van de wereld, ontstaan derhalve nieuwe breuklijnen, nieuwe kansenongelijkheden, nieuwe verschillen in sociaal en uiteindelijk democratische kapitaal.[33] Mede omdat de oude verzuilde structuur is veranderd in een samenlevingsstructuur met diverse bubbels waarin de inwoners zich bewegen zonder horizontale en verticale verbindingen tussen de bubbels (figuur 1).[34] Voor de politiek is het een grote uitdaging om hier nieuwe antwoorden op te vinden.

Bij achterstand in de steden gaat het vooral om een specifieke bevolkingssamenstelling van specifieke wijken, binnen een verder economisch zeer dynamisch gebied. Dit leidt tot een sterke *relatieve deprivatie*: kansarmoede en perspectiefonzekerheid te midden van grote kansrijkdom. In steden profiteer je van de dynamiek, wat helpt bij 'aanhaken'. Maar tegelijkertijd zijn de scheidslijnen ook scherper voor wie niet weet aan te haken, omdat men niet mee kan komen in de veeleisende eisen van de complexe en snel veranderende samenleving, vanwege digitale, taal-, gezondheids- en psychische achterstanden, de vervoers- en energiearmoede, of omdat men geen toegang heeft tot de juiste school, sportvereniging of dure woning.[35]

---

[29] Roel Jennissen, Godfried Engbersen, Meike Bokhorst en Mark Bovens, *De nieuwe verscheidenheid. Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag, 2018.

[30] Denkwerk, *Onrust in voorspoed. Hoe een stabiele samenleving vraagt om begrip en inbedding,* s.l., juli 2019, blz. 17.

[31] Josse de Voogd en René Cuperus, *Atlas van afgehaakt Nederland. Over buitenstaanders en gevestigden,* s.l. december 2021, blz. 6, 8 en 10.

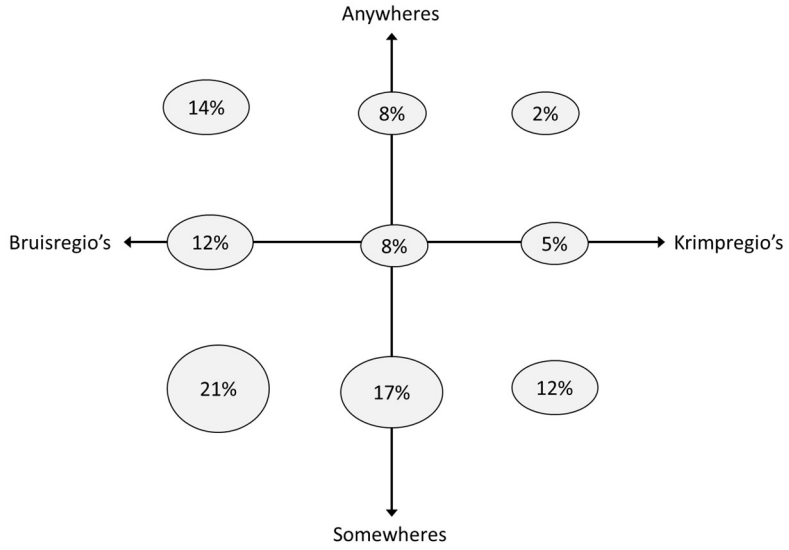
[32] Denkwerk, *Onrust in voorspoed. Hoe een stabiele samenleving vraagt om begrip en inbedding,* s.l., juli 2019.

[33] Josse de Voogd en René Cuperus, *Atlas van afgehaakt Nederland. Over buitenstaanders en gevestigden,* s.l. december 2021, blz. 13.

[34] De netwerken van hoog- en laagopgeleiden zijn sterk gescheiden. Nederlanders kennen meer mensen van hun eigen opleidingsniveau dan van een ander opleidingsniveau. Voor hoger opgeleiden is deze verhouding het meest scheef: 63 procent van hun netwerk (familie, vrienden, collega's, buren en kennissen) is ook hoger opgeleid. De contacten van de laagopgeleiden bestaan voor 17 procent uit contacten met hoogopgeleiden. Het niet 'kennen' van de bovenlaag van de samenleving leidt logischerwijs tot wantrouwen en heeft als gevolg dat de bovenlaag zelf de steen des aanstoots wordt voor problemen die in de samenleving spelen. Denkwerk, *Onrust in voorspoed. Hoe een stabiele samenleving vraagt om begrip en inbedding,* s.l., juli 2019, blz. 20.

[35] Josse de Voogd en René Cuperus, *Atlas van afgehaakt Nederland. Over buitenstaanders en gevestigden,* s.l. december 2021, blz. 85, 86.

Figuur 1 Nederland als land van bubbels zonder onderlinge verbindingen



Bron: Casper van den Berg, Van zuilen naar bubbels, Groningen, 2018. Als deze landelijke cijfers een weerspiegeling zijn van de situatie in Zaanstad dan kan de figuur als volgt gelezen worden. De stedelijke Anywheres in de bruisregio Zaanstreek/MRA hebben met hun progressieve en individualistische waarden geprofiteerd van de globalisering en zij zetten politiek-bestuurlijk en cultureel de toon (14 procent). De stedelijke Somewheres (21 procent) wonen in de achterstandswijken en houden vast aan een traditioneel georiënteerde leefwereld die steeds verder onder druk is komen te staan. Zij voelen zich minder betrokken, gehoord en vertegenwoordigd. De rechterkant van de grafiek is niet van toepassing op Zaanstad omdat Zaanstad geen krimpregio is.

Stand van zaken in Zaanstad

In de vorige trendstudie werd geconstateerd dat er ook in Zaanstad belangrijke sociale scheidslijnen bestaan. Er is sprake van fragmentatie, segmentatie en kansenongelijkheid, tussen meedoen en niet-kunnen meedoen, tussen de oude Zaankanters en de nieuwe instroom en het in toenemende mate samenklonteren van 'ons-soort' mensen. Er zijn belangrijke verschillen in het gebruik van sociale voorzieningen. Het gebruik van sociale voorzieningen is vooral hoog in Poelenburg en Pelders- en Hoornseveld. Eenvijfde van de Zaankanters heeft moeite met rondkomen, er leeft een toenemend aantal kinderen in armoede en de mate van eenzaamheid is hoog.[36] Dat er ook in Zaanstad segregatie is naar niet-Westerse migratieachtergrond[37] en naar laag opleidingsniveau blijkt uit de Staat van Zaanstad en uit de recente Kansenatlas van de Stichting Economisch Onderzoek.[38]

[36] Koos van Dijken, *Stad in verandering en groei. Belangrijke trends, ontwikkelingen en opgaven voor Zaanstad 2018 e.v.*, Platform31, Den Haag, december 2017, blz. 9 en 10.

[37] Bij de Wetenschappelijk Raad voor de Regering (WRR), het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en andere overheidsinstellingen wordt gezocht naar alternatieven voor de typering 'niet-Westerse migratieachtergrond' van inwoners en burgers. Ook in Zaanstad wordt op termijn afgestapt van de indeling Westers en niet-Westers omdat dit vaak niet relevant voor beleid of niet relevant is voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag. Volgens wetenschappers is bij kansenongelijkheid de migratieachtergrond wél relevant. Een goed alternatief voor de indeling 'westers' en 'niet-westers' is er momenteel nog niet. Daarom wordt voorlopig nog vastgehouden aan de "oude" terminologie.

[38] Gemeente Zaanstad, *De Staat van Zaanstad*, Editie 2021 en https://kansenatlas.seo.nl. De segregatie naar niet-Westerse migratieachtergrond is in Zaanstad groter (segregatie-index: 0,34) dan gemiddeld in alle G40-gemeenten (segregatie-index: 0,24). De segregatie naar laag opleidingsniveau ligt in Zaanstad (segregatie-index: 0,13) net iets onder het gemiddelde voor alle G40-steden (segregatie-index: 0,14). Als alle inwoners met een niet-Westerse migratieachtergrond of een lage opleiding volledig gelijk verdeeld zijn over de gemeente dan is de segregatie-index 0. Als zij daarentegen volledig gesegregeerd over de gemeenten wonen dan is de segregatie-index 1.

Nog steeds grote verschillen in kansen tussen groepen Zaankanters woonachtig in verschillende wijken

Kansenongelijkheid doet zich voor op het niveau van het individu en op het niveau van groepen. Het is zichtbaar in buurten en wijken en heeft effect op buurten en wijken. Van de Zaanse wijken zijn de voorspellers voor kansenongelijkheid (opleidingsniveau, laaggeletterdheid, inkomen, sociaal economische status, gezondheid, kenmerken van de woningmarkt, e.d.) bekend. In de kansenkaart zijn door het team Onderzoek en Statistiek van de gemeente de totaalscores van de wijken op de voorspellers afgezet tegen het gemiddelde van Zaanstad (figuur 2). In de wijken Zaandam-Zuid, Poelenburg, Pelders-/Hoornseveld, Rosmolenwijk, Kogerveldwijk en Wormerveer zijn – met onderlinge verschillen – de factoren geconcentreerd die de kans op kansenongelijkheid vergroten. In deze wijken wonen circa 45.000 Zaankanters. Met de kansenkaart is zichtbaar waar in Zaanstad de kans op kansenongelijkheid het grootst is (figuur 2). Waar je wieg staat (en wie er aan je wieg staat), doet er toe voor je kansen(on)gelijkheid als Zaankanter.

Figuur 2 Totaalscore van de voorspelling van kansenongelijkheid in de Zaanse wijken in 2019



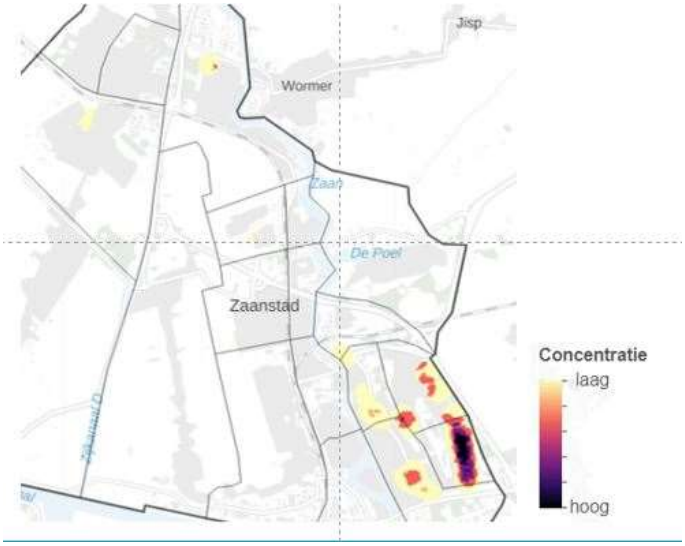
Bron: Gemeente Zaanstad, Factsheet Kansenkaart 2016 en 2019, Team Onderzoek en Statistiek gemeente Zaanstad, 2021, blz. 2. Score van < -1 (rood, grootste kans op kansenongelijkheid) tot > 1,0 (donkergroen, kleinste kans op kansenongelijkheid). Nieuw West en andere wijken: Zaanse gemiddelde.

De negen ongunstige, statistische factoren die de kans op kansenongelijkheid vergroten, geven geografisch een scherp beeld waar de kans op kansenongelijkheid in Zaanstad het grootst is. Maar tegelijkertijd kunnen zij slechts een beperkt beeld geven van de kansenongelijkheid in Zaanstad. Eventuele psychische en fysieke beperkingen, individuele keuzes en leefstijl – kenmerken die niet makkelijk statistisch beschikbaar zijn – spelen óók een rol. Ook worden niet *alle* huishoudens waarbij sprake is van een laag opleidingsniveau, een minimum inkomen, een niet-Westerse migratieherkomst of een eenoudergezin e.d. gekenmerkt door kansenongelijkheid. Net zoals er sprake kan zijn van kansenongelijkheid zonder dat er sprake is van een of meerdere voorspellende factoren. Verder moet gevreesd worden dat op individueel niveau de coronacrisis tot een toename van de kansenongelijkheid heeft geleid. De grote mate van verschil tussen de Zaanse wijken, buurten en huishoudens maakt dat het verminderen van de kansenongelijkheid een maatwerkaanpak vergt per wijk en per huishouden

waarin vele beleidsinterventies gecombineerd moeten worden. De wijkaanpak kan behulpzaam zijn bij zo'n maatwerkaanpak.

Met de gegevens uit de Staat van Zaanstad worden naast de individuele verschillen per huishouden ook de relatieve verschillen per wijk zichtbaar. De kansenkaart (figuur 2) en de hittekaart van onderwijsachterstanden (figuur 3) laten de verschillen per wijk scherp zien en geven beleidsmatige aanknopingspunten. Zo is er bijvoorbeeld in Zaandam-Oost een concentratie van kinderen met verwachte onderwijsachterstanden en van kinderen die in armoede opgroeien. In heel Zaanstad groeit een hoger percentage kinderen op in armoede dan in Nederland. Het aantal kinderen in armoede en het percentage kinderen in armoede blijft door de jaren gelijk in Zaanstad. Wel zijn hierin weer belangrijke verschillen per wijk. In Zaandam Zuid, Rosmolenwijk, Kogerveldwijk, Pelders-/Hoornseveld en Poelenburg zijn de percentages relatief hoog van de kinderen onder de 18 jaar die opgroeien in armoede (15 tot 28 procent).[39]

Figuur 3 Concentratie van kinderen met verwachte onderwijsachterstanden vooral in Zaanstad Oost



Bron: Gemeente Zaanstad, Staat van Zaanstad, Trends en ontwikkelingen in beeld. Editie 2021, blz. 30.

Onderwijsachterstanden kunnen leiden tot leer- en taalachterstanden en daarmee tot kansenongelijkheid. Als kinderen eenmaal een onderwijsachterstand hebben opgelopen, is het moeilijk om die in te lopen. De beleidsmatige aanknopingspunten zijn om onderwijsachterstanden al in de voorschoolse periode proberen te voorkomen met kwalitatief hoogwaardige voor- en vroegschoolse opvang en door er voor te zorgen dat geen kind dat de opvang nodig heeft, ontbreekt. De beleidsmatige aanknopingspunten zijn ook om kennis op te bouwen waarom sommige kinderen, die het nodig hebben, nu niet naar de voor- en vroegschoolse opvang gestuurd worden en om vervolgens een strategie te ontwikkelen om er voor te zorgen dat die kinderen wél komen en daarmee met een minder grote ontwikkelingsachterstand op de Zaanse basisscholen beginnen.

[39] Gemeente Zaanstad, *Kansenongelijkheid. Onderzoeksrapport. Samenvatting wetenschappelijke literatuur en Zaanse analyse op basis van CBS-microdata,* Team Onderzoek en Statistiek & Afdeling Informatie en Contractmanagement, versie 1.0, Zaandam, maart 2019, blz. 7; Gemeente Zaanstad, *Staat van Zaanstad,* Editie 2021, blz. 22, 26, 27, 30, 35; Gemeente Zaanstad, *Armoede versus de zes opgaven. Verdieping ten behoeve van Heidag Kansengelijkheid,* blz. 4-6.

Opgaven voor de toekomst om over na te denken

Ook in de vorige trendstudie werden sociale scheidslijnen, segmentatie en fragmentatie geagendeerd als een opgave. Maar veel meer dan vier jaar geleden wordt kansenongelijkheid als dé sociale kwestie van onze tijd gezien. Vanwege de maatschappelijke onvrede, de kinderopvangtoeslagenaffaire en de gevolgen van de coronacrisis is de kansenongelijkheid in Nederland en in Zaanstad nog zichtbaarder geworden en heeft het bevorderen van de kansengelijkheid tot een belangrijke opgave gemaakt. De analyses van het Team Onderzoek en Statistiek hebben zichtbaar gemaakt in welke wijken en voor welke huishoudens de kans op kansenongelijkheid het grootst is. De kansenongelijkheid doet zich voor op vele beleidsterreinen (onderwijs, gezondheid, werk, jeugdwerkloosheid, energiearmoede) en in alle levensfasen. Het verminderen van de kansenongelijkheid vergt een lang volgehouden aanpak over meerdere beleidsdomeinen heen.
De beschrijving in de vorige trendstudie dat het werkgelegenheidsaandeel van beroepen met routinematige taken (zoals boekhouders, logistiek medewerkers, administratief personeel) – vooral taken in het middensegment van de arbeidsmarkt – afneemt, is nog steeds actueel. Voor de steeds kleinere groep laag- en praktisch opgeleiden zijn er in principe vele banen beschikbaar (in horeca, recreatie, persoonlijke dienstverlening, energietransitie, e.d.) in Zaanstad en de regio. Tenminste als zij naar deze banen kunnen pendelen en niet te zeer gehinderd worden door te slechte verbindingen en vervoersarmoede. Wel heeft de coronacrisis sectoren waarin vele praktisch opgeleiden werken (horeca, toerisme, evenementensector, Schiphol) zwaar getroffen. Op langere termijn is voor de lager opgeleiden het structurele gevaar dat hun positie precair blijft en hun inkomen onder druk blijft staan omdat een deel van de middengroepen naar beneden zakt en de lager opgeleide verdringt of zal verdringen.
Er werd in de vorige trendstudie ook een lans gebroken om de groei van de stad te benutten om te komen tot leefbaarder wijken en betere kansen voor groepen Zaankanters. Verder zijn er groot aantal opties beschreven waaruit de gemeente zou kunnen kiezen om sociale scheidslijnen te verminderen.

Het verminderen van de kansenongelijkheid is een complexe opgave

Het is niet eenvoudig om vast te stellen hoe de kansenongelijkheid het beste aangepakt kan worden, bij wie dé sociale kwestie het beste belegd kan worden en wie het beste het initiatief kan nemen, om samen met partners, de kansenongelijkheid te verminderen. Er zijn verschillende oorzaken van kansenongelijkheid en meerdere oorzaken van kansenongelijkheid kunnen samen komen. Mogelijke oplossingsrichtingen (aard arbeidscontracten, fysieke gezondheidsklachten, meritocatie, etc.) liggen niet direct binnen de (wettelijke) taken of macht van een gemeente.

Tegelijkertijd is veel bekend over de manieren waarop de kansenongelijkheid verminderd kan worden. Kansenongelijkheid begint vroeg in het leven: wie aan je wieg staat en in welke wijk je wieg staat, doet er toe. Zwangere inwoners die het risico lopen dat hun nog niet-geboren kind met een achterstand aan het leven begint, kunnen intensiever begeleid worden. Consultatiebureaus kunnen kwetsbare jonge ouders extra begeleiden en ondersteunen, vrijwilligers, *buddies* en bewonersinitiatieven kunnen een belangrijke bijdrage leveren, leerachterstanden bij peuters kunnen weggewerkt worden, voor-en vroegschoolse opvang van hoge kwaliteit is cruciaal en meer lesuren kunnen zelfs bij tieners de achterstanden nog wegwerken. Ook is bekend wat de risicofactoren zijn die de kans op kansenongelijkheid vergroten. Hierop kan gemonitord worden.

De gemeente kan partijen samenbrengen en de maatschappelijke opgave helder op tafel leggen. Daarbij lijkt een gedifferentieerde aanpak gericht op specifieke wijken, specifieke Zaankanters en specifieke Zaanse huishoudens die het grootste risico lopen op kansenongelijkheid (van hun kinderen of van henzelf) het meest kansrijk. Door doelbewust méér te investeren in specifieke situaties en in specifieke buurten en wijken kan de kansengelijkheid vergroot worden. Bijvoorbeeld met meer en beter

onderwijs in specifieke wijken (figuur 3). Door niet in alle Zaanse wijken overal evenveel jeugdgezondheidszorg aanbieden, maar in specifieke wijken en voor specifieke huishoudens juist méér. Een meer gerichte en gedifferentieerde aanpak voor Zaankanters met langdurige schulden die er niet zelf uitkomen. Meer gerichte voorlichting voor de Zaankanters die niet zelfredzaam zijn en de digitalisering niet snappen.[40] De re-integratiebudgetten kunnen bijvoorbeeld vooral ingezet worden voor inwoners met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt in Zaandam-Oost. Et cetera. Op deze wijze kan – hoe dan ook gekozen en welbewust gedifferentieerd – zéér gericht voor de meest kwetsbaren de kansenongelijkheid en toenemende kansenongelijkheid het beste bestreden worden. Dit is tevens waarschijnlijk het meest effectief om de groeiende kloof tussen overheid en burger te bestrijden.[41]

Zet in op een effectief en langjarig offensief tegen de kansenongelijkheid zo vroeg mogelijk in het leven van de Zaankanters

Met een gerichte aanpak zo vroeg mogelijk in het leven van een peuter, kind en jongere (die risico loopt), een offensief in het onderwijs (kansrijke start, taal, Nationale Onderwijsagenda) en een integrale wijkaanpak kunnen de beste resultaten bereikt worden. Maar dit vergt dat de meeste middelen gericht worden ingezet op deze specifieke groep en op deze specifieke plek (bijvoorbeeld Zaandam Oost). Dit betekent dat voor specifieke inwoners en op specifieke plekken méér middelen ingezet worden voor begeleiding, coaching, advies, voor-en vroegschoolse opvang, jeugdgezondheidszorg, meer lesuren, e.d. dan elders in de stad en voor andere peuters, kinderen, jongeren en huishoudens (waarbij geen sprake is van kansenongelijkheid). Het is de fundamentele keuze om ongelijk te investeren om juist de kansengelijkheid van de Zaankanters te verbeteren.

Voor een dergelijk effectief en langjarig offensief tegen kansenongelijkheid is de samenwerking van vele partners nodig. En moet er overeenstemming zijn over gezamenlijke doelen en de gezamenlijke inzet van middelen over een lange periode. Er moet overeenstemming zijn om te differentiëren en om meer middelen, tijd, energie en aandacht in te zetten waar het probleem van kansenongelijkheid het grootst en het hardste nodig is. Het vergt de aangescherpte opgave om bewust gezamenlijk het verschil te willen maken voor de meest kansarme (jonge) Zaankanters. De aangescherpte opgave om dit gezamenlijk op diverse beleidsterreinen in samenhang te doen (wonen, ruimte, energie, sociaal, zorg, onderwijs) en om dit langjarig vol te houden.

Sterkere inzet op de kwaliteit van en variatie in het onderwijs

Het initieel onderwijs tot aan de startkwalificatie werkt in Nederland niet meer als de grote gelijkmaker. Integendeel, het wordt de motor van groeiende kansenongelijkheid.[42] In de Staat van het Onderwijs schrijft de Inspectie van het Onderwijs dat leerlingen en studenten met verschillende sociaaleconomische achtergronden elkaar steeds minder tegenkomen.[43] Dit vermindert de kans op sociale mobiliteit en vergroot de segregatie door het onderwijs. Goed onderwijs helpt kinderen en jongeren hun talenten te ontwikkelen. Daarmee draagt het op cruciale manier bij aan de bloei en toekomst van onze samenleving.

[40] Volgens de Nationale Ombudsman betreft het tussen de twee en tweeënhalf miljoen mensen. Het aantal laaggeletterden is meer dan twee miljoen. Het aantal mensen dat in armoede leeft, is ongeveer een miljoen. Mensen met een bepaalde beperking: een paar miljoen. De laatste tijd ziet het Instituut Nationale Ombudsman ook dat veel zelfredzame burgers vastlopen.

[41] Denktank Coronacrisis, *De contouren van een intelligent herstelbeleid*, Advies, Den Haag, mei 2020, blz. 25, 41; SCP/PBL/CPB, *Briefadvies Planbureau voor herstelbeleid. Een doorstart van de samenleving,* Den Haag, februari 2021; Denktank Coronacrisis, *Perspectief op Herstel,* Advies, Den Haag, januari 2021, blz. 19, 21.

[42] Mirjam Schöttelndreier, "Econoom Barbara Baarsma: 'Investeren in jezelf is geen straf, hè?'", in: *De Volkskrant*, 19 september 2019 (de kloof Educatie); SER, *Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan. Een richtinggevend advies*, Advies 17/04, Den Haag, maart 2017; Raad van State, *Advies Miljoenennota en de ontwikkeling van brede welvaart*, no. W06.19.0195/III, 's-Gravenhage, 10 september 2019, blz. 12-15.

[43] Inspectie van het Onderwijs, *Hoofdlijnen De Staat van het Onderwijs,* Utrecht, 2019, blz. 5 en 6.

Deze bijdrage van het onderwijs is echter aan het eroderen. De prestaties van Nederlandse leerlingen in internationale vergelijkingen dalen sinds 2003. In elke groep acht zitten gemiddeld zes kinderen die het basisniveau van schrijven niet halen. Op 15-jarige leeftijd kan een kwart van de scholieren niet goed lezen en dit aandeel neemt toe. Zij lopen het risico op laaggeletterdheid en zullen daarmee moeite hebben om een bijsluiter van een medicijn te begrijpen of om een formulier van de gemeente in te vullen. De afnemende prestaties van het onderwijs valt niet zonder meer te verklaren uit een onvoldoende bekostiging van het onderwijs. De afgelopen kwart eeuw namen de onderwijsuitgaven sterker toe dan het nationaal inkomen, dan het aantal leerkrachten (en ondersteunend personeel) en namen véél sterker toe dan de groei van het aantal leerlingen/studenten. Daarbij komt dat Nederland relatief veel geld uitgeeft per leerling en dat Nederlandse leerlingen veel lesuren krijgen. De ouders die het kunnen betalen, proberen de teruglopende prestaties van het onderwijs te compenseren met aanvullend onderwijs. Er is dan ook een sterke groei van de uitgaven aan bijlessen, examentraining en huiswerkbegeleiding.[44] Wie alle cijfers van de staat van het Nederlandse onderwijs bij elkaar optelt, kan – volgens een hoofdredactioneel artikel van Het Financieele Dagblad – alléén maar concluderen: “het onderwijs faalt”.[45]

Een kwart van de peuters loopt risico op een onderwijsachterstand en 35 procent van de basisschoolleerlingen loopt het risico dat zij hun potentieel niet kunnen benutten.[46] De prestaties van leerlingen in groep 8 op vergelijkbare basisscholen in dezelfde wijk schelen soms wel een of twee onderwijsniveaus in de schooladviezen. In het voortgezet onderwijs lopen de verschillen nog meer uiteen. Ook heeft elf procent van de schoolbesturen in het primair onderwijs één of meer scholen die al acht jaar onvoldoende presteren. Dit betreft ongeveer 35.000 kinderen in Nederland, vooral uit gezinnen met een lage sociaaleconomische status.[47]

30 Met gerichte interventies en investeringen kan de bijdrage van het onderwijs aan de kansenongelijkheid verminderen. De risico’s op onderwijsachterstanden doen zich meer dan gemiddeld voor als in het gezin sprake is van een laag inkomen en een laag opleidingsniveau. Dit kan focus geven in de gerichte interventies en investeringen. Het goede nieuws is dat de kennis aanwezig is om de onderwijsachterstanden te verminderen. Nog voor dat kinderen op de peuterschool komen, zijn taalachterstanden goed te verhelpen met bijvoorbeeld kwalitatief hoogwaardige voor- en vroegschoolse educatie, voorleesbuddies, e.d.. Ook is bekend welke maatregelen effectief zijn om het onderwijs te verbeteren.[48] De gemeente kan haar verantwoordelijkheid nemen met een intensief en kwalitatief

---

[44] Koos van Dijken en Ruud Dorenbos (red.), *Herstel en perspectief in tijden van transitie. Stedelijke trends en opgaven voor 2022 e.v.*, Den Haag, juli 2021, blz. 44.

[45] Rijksoverheid, *Fundament op orde: kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen,* Brede maatschappelijke heroverweging, Den Haag, april 2020, blz. 5, 19, 22, 23, 26; Inspectie van het Onderwijs, *De staat van het onderwijs. Het stelsel,* Den Haag, 2021, blz. 17-20; Jos L.T. Blank en Alex A.S. van Heezik, *Productiviteit van de overheid. Een essay over de relatie tussen beleid en productiviteit in onderwijs, zorg, veiligheid & justitie en netwerksectoren,* IPSE Studies, Delft, oktober 2019, blz. 34; Het Financieele Dagblad, *Maak onderwijs prioriteit bij de formatie,* 15 april 2021; Ilse Zeemeijer, “Falend onderwijsbeleid: we staan erbij en kijken ernaar”, in: Het Financieele Dagblad, 8 mei 2021, blz. 22 en 23.

[46] Gemeente Amsterdam, *Verkenning kansenongelijkheid,* Stedelijke Strategie Team Gemeente Amsterdam, september 2019, blz. 18 en 19.

[47] Ilse Zeemeijer, “Falend onderwijsbeleid: we staan erbij en kijken ernaar”, in: *Het Financieele Dagblad*, 8 mei 2021, blz. 22 en 23; Rik Kuiper, “red het onderwijs, breek het tot de grond toe af”, in: *De Volkskrant*, 8 september, 2018; Ebel Kemeling, “Voor beter onderwijs zijn nieuwe spelers nodig”, in: *Het Financieele Dagblad,* 28 april 2018; Hans Wansink, “Beter onderwijs vergt een harde schoolstrijd”, in: *De Volkskrant*, 7 januari 2020.

[48] Serena Frijters en Geant van der Pol, “Ongelijkheid in Nederland. Hoe ongelijkheid zich in de eerste levensjaren aftekent”, in: *De Volkskrant,* 23 juli 2021. De kwaliteit van en de variatie in het onderwijs kan bevorderd worden door meer onderwijsvormen, de ontwikkeling van allerlei modulaire vormen van deeltijdonderwijs, meer leerwerkbanen, laaggeletterdheid aanpakken met meer, specifieke en informele scholingsinspanningen, langere lestijden in de vorm van avond-, weekend- en zomerscholen en het aantrekken (of beter belonen) van de beste leerkrachten en schoolhoofden. Ruud Dorenbos, Koos van Dijken en Jeroen Korthals, *Naar een verbetering van de onderwijskwaliteit in de stad,* Nicis Institute, Den Haag, 11 juni 2012, blz. 9, 18 – 21; Maarten Camps, “Sturen op economische groei”, in: *Economisch Statistische Berichten*, jrg. 104, nr. 4769, 17 januari 2019, blz. 6-8; Rijksoverheid, *Fundament op orde: kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen*, Brede maatschappelijke heroverweging, Den Haag, april 2020, blz. 40, 41. Zie ook het nog steeds

hoogwaardig onderwijsachterstandenbeleid. Dit valt ook te overwegen omdat het bereik van de voor- en vroegschoolse educatie in Zaanstad nog onvoldoende is.[49] Investeren in (jonge) kinderen levert vaak positieve effecten op; ook op de lange termijn. De effecten hangen af van de programma's voor vroeg- en voorschoolse educatie. Wat dat betreft, is de situatie in vele gemeenten voor verbetering vatbaar. De kwaliteit en opleidingsniveau van medewerkers moet omhoog, er zijn meer lesuren nodig, de doelgroep moet beter worden bereikt en er is meer plekken nodig voor kinderen met een risico op achterstand. Ouders met een anderstalige achtergrond krijgen vaak het advies om met hun kinderen Nederlands te spreken. Zelfs als zij zelf deze taal niet goed spreken. Dit schaadt de taalontwikkeling van kinderen met anderstalige ouders. Zaanstad probeert met voorlichting, materialen en een handboek voor professionals te benadrukken dat de ouders niet perse Nederlands met de kinderen hoeven te spreken als zij het Nederlands niet machtig zijn.

De gemeente kan ook verder gaan dan haar wettelijke taken (voor- en vroegschoolse opvang, volwasseneducatie, schoolhuisvesting). De rechtvaardiging om als gemeente verder te gaan dan de wettelijke taken betreffende de kwaliteit van het onderwijs is gelegen in het feit dat de gemeente de eerste overheid is die de lange termijn maatschappelijke gevolgen van het falende onderwijs ondervindt. De slechte prestaties van het onderwijs hebben als resultaat dat een grote groep leerlingen met een diploma van school afgaat, dat onder hun potentiële capaciteit ligt, zij gedurende hun hele loopbaan minder verdienen en zij hun hele arbeidzame leven tegen drempels aanlopen.[50] Het samen met de onderwijspartners analyseren van het probleem en de oorzaken, en het gezamenlijk tot effectieve interventies en investeringen besluiten, is de meest effectieve strategie. Het systematisch blijven volgen van de omhoog- en omlaagadvisering door het team Onderzoek en Statistiek van de gemeente, en dit blijven bespreken in het kader van de Educatieve Agenda, past uitstekend bij deze bredere verantwoordelijkheid van gemeente en onderwijspartners en kan helpen om de onder-advisering bij 29 procent van de Zaanse leerlingen te verminderen.[51] Vanuit de gemeentelijke verantwoordelijkheid en de maatschappelijke consequenties die de gemeente ondervindt van de leerachterstanden en de tekortschietende prestaties van het onderwijs valt ook te rechtvaardigen dat de gemeente meepraat, en liefst meebeslist, over de aanwending van de middelen van het Nationaal Programma Onderwijs in Zaanstad.

Zorg voor méér integraal gericht beleid en méér samenhang

Met een scherpe en gerichte focus op de kwetsbare Zaankanters, huishoudens en kwetsbare wijken kan gezorgd worden voor méér integraal beleid, méér samenhang en betere samenwerking tussen de maatschappelijke actoren op het gebied van jeugd, onderwijs, welzijn, sport, zorg, inkomensondersteuning, schuldhulpverlening en re-integratie. Er kan gekozen worden voor een andere inrichting van de armoedebestrijding en de schuldenproblematiek door de aandacht méér te leggen op het stabiliseren van schulden, gedragscomponenten, stressfactoren en minder op de technische bewindvoering. Verder valt te overwegen om doelbewust de beste mensen in te zetten voor de meest ingewikkelde situaties en om de meeste middelen te alloceren naar de grootste opgave en de meest complexe gevallen. Door de professionals in de sociale teams te mandateren en een flexibel (regelvrij)budget te alloceren kunnen betere resultaten geboekt worden in specifieke casussen. Idealiter

indrukwekkende rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland,* Amsterdam, 2013.

[49] Gemeente Zaanstad, *Kansenongelijkheid. Onderzoeksrapport. Samenvatting wetenschappelijke literatuur en Zaanse analyse op basis van CBS-microdata,* Team Onderzoek en Statistiek & Afdeling Informatie en Contractmanagement, versie 1.0, Zaandam, maart 2019, blz. 12.

[50] De slechte prestaties van het onderwijs tasten bovendien het toekomstig verdienvermogen en de economisch groei van Nederland aan. Investeringen in het onderwijs vergroten de arbeidsproductiviteit, dragen bij aan het innovatievermogen, kennis over nieuwe technologieën en aan de manier waarop die kennis wordt toegepast en geïmplementeerd.

[51] Gemeente Zaanstad, *Staat van Zaanstad,* Editie 2021, blz. 22, 31, 32

wordt voor deze specifieke groep (liefst samen met de zorgverzekeraars) een meerjarig investeringsprogramma opgesteld waarbij ‘shared savings’ inzichtelijk worden. Eventueel aangevuld met een populatiegebonden budgettering voor deze groep (één geldstroom P-wet, Wmo en Jeugdwet) en/of een gezamenlijk budget voor maatwerk over de grenzen van de Wmo, Wlz en Zvw heen. Dit voorkomt de projectencarroussel, kan langjarig volgehouden worden en biedt uiteindelijk het meeste perspectief voor de meest kwetsbare Zaankanters en huishoudens die niet uit de problemen komen vanwege de kansenongelijkheid waarmee zij te maken hebben. Dit vergroot de kans dat het ook voor deze inwoners, deels de afhakers, duidelijk is dat de gemeente er ook voor hen is, dat zij niet vergeten zijn, dat zij ook deel uitmaken van de toekomst van Zaanstad. Het Pact Poelenburg is een goed voorbeeld van zo’n langdurig offensief over een breed terrein om de kansen van de inwoners en kinderen te vergroten.

Zorg met een integrale wijkenaanpak dat kwetsbare wijken uitgroeien tot open, kansrijke en diverse wijken

In veel kwetsbare wijken gaat het de laatste jaren niet goed. Bewoners van deze wijken voelen zich op achterstand gezet. In hun beleving zijn overheden en maatschappelijke organisaties er niet altijd voor hen. Er zijn concentraties van huishoudens met armoede, schulden, eenzaamheid en psychische problemen die leiden tot overlast en schrale woonsituaties. Sociale problemen raken vermengd met veiligheidsproblematiek: drank- en drugsgebruik, terugtrekgedrag, radicalisering van moslims of rechts-extremisten, huiselijk geweld, mensenhandel en uitbuiting. In deze wijken staat de leefbaarheid onder druk. Ook in Zaanstad zijn er toekomst-optimistische en toekomst-pessimistische wijken. Dat een niet-onbelangrijk deel van de inwoners in deze wijken ontevreden is, zich niet gehoord en begrepen voelt, zich van de traditionele politieke partijen afkeert en stemt op (nieuwe) anti-establishment protestpartijen (of niet meer stemt) wordt wel genoemd: “de wraak van de plekken die er niet toe doen”.[52] Aan het bestuur en het beleid de taak om duidelijk te maken dat deze wijken er wél toe doen, onderdeel zijn van de toekomst van Zaanstad en door gerichte investeringen en een gedifferentieerde aanpak dit in de praktijk ook merkbaar laten zijn.

Lerend van de ervaringen van eerdere wijkaanpakken kunnen, passend bij de actuele vraagstukken en huidige mogelijkheden, de ingrediënten van een effectieve integrale wijkaanpak benoemd worden. Het uitgangspunt en vertrekpunt is dat de mens centraal moet staan en niet de plek. De integrale wijkaanpak moet het leven van de bewoners verbeteren en moet hen met een overtuigend verhaal, waarbij zij zelf betrokken zijn, toekomstperspectief bieden. Boze, afgehaakte of mondige inwoners moeten niet als verstorend of ondermijnend worden gezien maar als participanten die zich willen inzetten voor hun leefomgeving. Ga met de inwoners op open wijze in gesprek om het vertrouwen te (her)winnen. Bij het overtuigende verhaal en de toekomstvisie kan, in analogie met het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid, een tijdshorizon gekozen worden van 20 tot 30 jaar. Dit maakt voor alle partijen een langjarige en intensieve inzet mogelijk en voorkomt een projectencarrousel. Bij de integrale wijkaanpak, zoals Pact van Poelenburg, hoort langjarige collegebrede steun (de integrale wijkaanpak is niet van slechts één wethouder), bevlogen professionals met veel eigen verantwoordelijkheid en discretionaire handelingsruimte, en een krachtige onafhankelijke procesregie.[53]

Door de vervoersarmoede geen bottleneck te laten zijn, vermindert de kansenongelijkheid

Het wel of niet makkelijk naar banen buiten Zaanstad kunnen reizen, is een belangrijk aspect van de Zaanse woonaantrekkelijkheid en vergroot de kansengelijkheid. De dynamiek en de vele baankansen in

[52] Josse de Voogd en René Cuperus, *Atlas van afgehaakt Nederland. Over buitenstaanders en gevestigden,* s.l. december 2021, blz. 10.

[53] Matthijs Uyterlinde, Hans Boutelier en Freek de Meere, *Perspectief bieden. Bouwstenen voor de gebiedsgerichte aanpak van leefbaarheid en veiligheid in kwetsbare gebieden,* Verwey Jonker Instituut, Utrecht, september 2021.

de Metropoolregio Amsterdam maken het voor vele laag- en praktisch opgeleide Zaankanters mogelijk om aan te haken en om mee te doen. Wel zijn voor de laag- en praktisch opgeleiden tijdelijk de baankansen verminderd door de coronacrisis en de lockdowns.

Om deze kansen te kunnen benutten, is het van belang dat de banen buiten Zaanstad ook goed bereikbaar zijn. De bereikbaarheid van banen (maximaal 30 minuten reistijd per fiets of openbaar vervoer) is voor praktisch opgeleiden slechter dan voor andere groepen. In Zaanstreek-Waterland woont 93 procent van de praktisch opgeleiden en 65 procent van de middelbaar opgeleiden op locaties met een slechte of matige bereikbaarheid van werk met fiets en openbaar vervoer. In Zaanstad woont 84 procent van de beroepsbevolking op locaties met een matig tot slechte openbaar vervoer bereikbaarheid van werk. Dit geldt voor 95 procent van de praktisch en 91 procent van de middelbaar opgeleiden. Vanwege de vervoersarmoede hebben vooral de laag- en praktisch opgeleiden minder kansen om een betere baan te verwerven.[54] Het vergroten van het aantal banen voor laag- en praktisch opgeleiden in Zaanstad, deze Zaankanters te scholen en te bij-, om- en herscholen voor deze banen én het verbeteren van de toegankelijkheid van banen buiten Zaanstad kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het verminderen van de kansenongelijkheid.

Zorg voor betere inbedding van alle Zaankanters

De nadruk op individuele vrijheid, toenemende diversiteit en het meritocratische ideaal leiden tot een structureel verlies aan inbedding van een deel van de Zaankanters in de maatschappij. Om een gemeente en gemeenschap te zijn, moeten de inwoners een connectie hebben met andere (wijk)bewoners en moeten zij iets met elkaar gemeen hebben. Dit kan zijn een gedeelde interesse (specifieke hobby, overtuiging of sport) of een gedeelde ervaring (zelfde werkgever, geboren in dezelfde stad, wonend in dezelfde gemengde wijk, dezelfde school) of een gezamenlijke missie of een gezamenlijke opponent (zoals deelnemers van een sportwedstrijd dat hebben). Wanneer men iets van zichzelf in de ander herkent, voelt dat vertrouwd en maakt men sneller een connectie. In buurten met veel verscheidenheid is het samenwonen van inwoners ingewikkelder. Mensen die sterk van elkaar verschillen, moeten eerst tot een groep worden gesmeed voordat zij een goed team kunnen vormen.[55] Dat Zaankanters met verschillende achtergronden en van verschillende sociaaleconomische achtergronden elkaar tegenkomen en zien in gemengde wijken kan ook bijdragen aan en betere inbedding. Tijdens de coronacrisis zijn door de inwoners allerlei activiteiten ontplooid om elkaar te helpen, te ondersteunen en meer oog voor elkaar te hebben. Dit zal mede gezorgd hebben voor een betere inbedding. Op allerlei wijzen (met ontmoetingsplekken, gezamenlijke (dag)activiteiten, vrijwilligerswerk, buurtwachten, gezamenlijk sporten, buurttuinen, etc.) kan gezorgd worden voor een betere inbedding van de Zaankanters.

Geef de kwetsbare Zaankanters meer grip op hun leven en leefomgeving

De toegenomen complexiteit in de samenleving, de grotere afstand tot het besluitvormingsproces en het toenemende aandeel van de vaste lasten hebben bij een deel van de Zaankanters het gevoel vergroot dat zij onvoldoende grip hebben op hun omgeving. Dit vergroot de onzekerheid, het gevoel er niet toe te doen, te wonen op een plek die er niet toe doet, vergroot de groep afgehaakten en is een bron voor maatschappelijke onvrede. Allerlei maatregelen kunnen bijdragen om de kwetsbare Zaankanters weer meer grip op hun leven en leefomgeving te geven. Het reduceren van de complexiteit, betere en makkelijker toegang tot hulp, ondersteuning en voorzieningen, het verminderen van de vervoers- en energiearmoede, buurtbudgetten, burgerfora, raadplegingen van burgers waarbij

[54] Gemeente Zaanstad, *De Staat van Zaanstad*, Editie 2021, blz. 34; Herman Swen en Ralph Ploeger, *MRA Verstedelijkingsstrategie, de sociaalmaatschappelijke opgave en Zaanstad*, Zaanstad, 8 april 2021.

[55] Denkwerk, *Onrust in voorspoed. Hoe een stabiele samenleving vraagt om begrip en inbedding,* s.l., juli 2019, blz. 12, 18

niet, zoals bij het referendum, alleen uit ‘ja’ en ‘nee’, ‘voor’ of ‘tegen’ gekozen kan worden, maar waarbij de burgers kunnen kiezen uit meerdere beleidsalternatieven en verschillende dilemma’s kunnen afwegen (zogenaamde preferenda), buurtvoorzieningen van hoge kwaliteit, arbeids- en maatschappelijke participatie, bij-, om- en herscholing, et cetera kunnen hier onderdeel van uitmaken.[56]

Met een breed en bewust offensief, voor alle leeftijdsgroepen en over meerdere beleidsterreinen, met grotere investeringen in specifieke buurten en wijken waar de kansen op kansenongelijkheid cumuleren, kan met kleine stapjes, ingezet worden op het systematisch verminderen van de kansenongelijkheid in Zaanstad (tekstkader).[57]

Leren in de uitvoering van het sociale beleid door de gemeentelijke organisatie en verbonden partijen

Om in Zaanstad de kansenongelijkheid te verminderen, is het tevens belangrijk om voldoende aandacht en middelen in te zetten voor het ‘leren’. Men een stapsgewijze lerende aanpak (een stap zetten, evalueren, leren en een volgende stap zetten) kan in het sociale beleid vernieuwd, geïnnoveerd en getransformeerd worden. Tegelijkertijd is het makkelijker opgeschreven dan gedaan. Het vergt een verschuiving van focus: van minder taakgericht werken en organiseren naar meer opgavegericht werken en organiseren. Het vergt goede informatie, methodologische kennis, reflectieve professionals, intervisie, openheid en vertrouwen. Daarnaast is het verre van eenvoudig om betekenisvolle conclusies te trekken uit de zeer gevarieerde casuïstiek waar men in de uitvoering mee te maken heeft. De keuze voor de politiek is of men het bij goede ambities en intenties laat of dat men substantieel middelen, capaciteit en vaardigheden inzet voor een lerende aanpak en bijvoorbeeld pilots opzet met concrete doelstellingen en serieuze evaluaties die het mogelijk maken om de aanpak ná de evaluatie op- of af te schalen.

Een van de lessen in de uitvoering van het sociaal beleid, in het bijzonder in de jeugdzorg, is dat door vroegsignalering, preventie en maatwerk over de volle breedte van de jeugdzorg, het volume en de kosten van de *ambulante* jeugdzorg enorm zijn toegenomen. De volumegroei wordt vooral veroorzaakt door gezinnen met hogere inkomens die gebruik maken – en weten te maken – van de vele vormen van *ambulante* jeugdhulp. Omdat de zorgvraag in een rijk land de neiging heeft om relatief onbegrensd te zijn en er een latente vraag is naar jeugdhulp van kinderen en jongeren die zonder preventie en vroegsignalering nooit in de jeugdzorg terecht zouden komen, lopen gemeenten zoals Zaanstad het gevaar dat het financieel uit de hand blijft lopen. Hieruit kan geleerd worden dat een grote mate van selectiviteit in preventie, vroegsignalering en maatwerk kan voorkomen dat de kosten van de jeugdzorg steeds verder stijgen. Preventieve jeugdinterventies kunnen (kosten)effectief zijn. Maar vaak zijn de effecten klein, doen zich vaak voor op andere beleidsterreinen en vooral met een doelgerichte, integrale, gecoördineerde en langdurige aanpak kan de impact van preventie vergroot worden. Deze les kan aanleiding zijn om veel gerichter en meer gedifferentieerd de jeugdzorg in te zetten voor de

[56] Zie voetnoot 38. De opleidingsscheidslijn in de samenleving leidt tot scheve politieke agenda’s en tot zogenaamde beleids(in)congruentie. De voorkeuren en belangen van de hoogopgeleiden klinken voor 94 procent door in het beleid, die van lageropgeleiden slechts voor 54 procent. De onderwijsongelijkheid produceert politieke ongelijkheid. Josse de Voogd en René Cuperus, *Atlas van afgehaakt Nederland. Over buitenstaanders en gevestigden,* s.l. december 2021, blz. 90. Een brede (inclusief laag- en praktisch opgeleiden) en diverse samenstelling van raad en bestuur en van het ambtenarenapparaat kan de scheve politieke agenda’s, de beleids(in)congruentie en het niet betrokken en gehoord voelen verminderen.

[57] Denkwerk, *Onrust in voorspoed. Hoe een stabiele samenleving vraagt om begrip en inbedding,* s.l., juli 2019; Josse de Voogd en René Cuperus, *Atlas van afgehaakt Nederland. Over buitenstaanders en gevestigden,* s.l. december 2021; Matthijs Uyterlinde, Hans Boutelier en Freek de Meere, *Perspectief bieden. Bouwstenen voor de gebiedsgerichte aanpak van leefbaarheid en veiligheid in kwetsbare gebieden,* Verwey Jonker Instituut, Utrecht, september 2021; Gemeente Amsterdam, *Verkenning kansenongelijkheid,* Stedelijk Strategie Team Gemeente Amsterdam, september 2019; Noël van Bemmel, “Onderwijs én hulp voor het hele gezin op de Familieschool: ‘Ik kreeg meteen een stapelbed’, in: *De Volkskrant*, 28 december 2021.

kinderen die in precaire situaties opgroeien en waarbij de ouders nog altijd een grote drempel ervaren bij de jeugdhulp. En door meer gericht de meest kwetsbare kinderen en jongeren te bereiken en te helpen. Kinderen en jongeren die nu nog steeds tussen wal en schip vallen.[58]

Enkele opties om de kansengelijkheid te bevorderen en de kansenongelijkheid te verminderen in Zaanstad:

Algemeen:
- Kies voor een samenhangende aanpak, bundel bestaande geldstromen (gezondheid, onderwijs, werk & inkomen, wonen, veiligheid, participatie), organiseer en stuur over meerdere beleidsafdelingen en programma's heen.
- Investeer sociaal en ruimtelijk voor sommige Zaankanters, gezinnen en kinderen méér om het grootste rendement te hebben in het bevorderen van de kansengelijkheid.
- Reduceer de complexiteit, kies voor eenvoudig taalgebruik in de communicatie, werk outreachend, gebruik meer de telefoon, kies voor de doelgroep voor de slow service en maatwerk voor degenen die dat nodig hebben.
- Betrek de inwoners (ook Zaankanters met meerdere risicofactoren voor kansenongelijkheid) bij de toekomst, het beleid en de beleidskeuzes, betrek hun bij het toekomstscript van Zaanstad, bevorder een brede (inclusief laag- en praktisch opgeleiden) en diverse samenstelling van raad, bestuur en het ambtenarenapparaat
- Hou de aanpak met de partners lang vol, organiseer en borg bestuurlijk en beleidsmatig uithoudingsvermogen.

Voor de geboorte:
- GGD Programma Voorzorg, Preconceptiezorg, CenteringPregnancy en ALPHA-NL

Van 0 tot 4 jaar:
- Focus de jeugdgezondheidszorg en de inzet consultatiebureau op de Zaankanters die deze voorzieningen het hardst nodig hebben, harmoniseer de peutervoorzieningen, overweeg aanpakken als CenteringParenting en de Familieschool.
- Ga voor een Kansrijke Start, kinderopvang en voor- en vroegschoolse opvang van hoge kwaliteit.
- Zet vrijwilligers en buddy's in om voor te lezen, jonge alleenstaande ouders te ondersteunen en makkelijk toegankelijke en bereikbare opvoedondersteuning, et cetera

Basis- en voortgezet onderwijs:
- Monitor met de hittekaarten de buurten waar onderwijsachterstanden dreigen en treedt op, voorkom onderadvisering en heb oog voor kwetsbare overgangen.
- Bestrijd gericht taalachterstanden, biedt meer lesuren (zaterdag, weekend- en zomerscholen), meer sport (gratis lidmaatschapskaart voor sportvereniging) en gratis toegang tot cultuur aan.
- Informeer leerlingen en ouders over de kansrijke opleidingen en beroepen, verminder de mismatches op de arbeidsmarkt, vergroot het aantal leerwerkplekken (ook voor leerlingen die ogenschijnlijk minder kansen hebben).
- Verwijder frisdrankautomaten van middelbare scholen.

Volwassenen:
- Bevorder positieve gezondheid.
- Verminder de schuldenproblematiek, biedt hulp aan in de vorm van gratis bril, matras of wasmachine, e.d.
- Zorg voor betere inbedding: versterken van de welzijnsvoorzieningen en samenlevingsopbouw, buurtbudgetten, burgerfora, Stadspassen, zorg voor ontmoetingsactiviteiten, stimuleer vrijwilligerswerk, gemengde scholen, gemengde sportverenigingen en sportactiviteiten, et cetera
- Zorg voor meer grip op hun leven en leefomgeving: arbeids- en maatschappelijke participatie, bijzondere bijstand, publieke voorzieningen van hoge kwaliteit (vooral in de meest kwetsbare wijken), outreachend werken, menselijk maat en maatwerk voor degenen die daar behoefte aan hebben.

[58] Andersson Elffers Felix (AEF), *Stelsel in groei. Een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg,* Utrecht, 15 december 2020; Martin Sommer, "Alles wordt nieuw, zodat het oude kalmpjes kan voortbestaan", in: *De Volkskrant*, 9 april 2021; Thijs Tuenter, Bram van den Berg en Inge Bastiaanssen, *Effecten van preventie in het jeugdveld. Literatuuronderzoek,* Nederlands Jeugdinstituut, Utrecht, maart 2021, blz. 16 en 17.

Meer oog voor de menselijke maat en voor de kwaliteit van de beleidsuitvoering

De Zaankanters zouden minder nadelen van hun kansenongelijkheid ondervinden als de dienstverlening (van de gemeente, uitvoeringsorganisaties en andere organisaties) veel beter toegankelijk is voor de meest kwetsbare Zaankanters en voor de Zaankanters waarbij de oorzaken van de kansenongelijkheid stapelt. Ook is het van belang om de complexiteit van vele regelingen, procedures en de toegang tot voorzieningen te verminderen. Het ingewikkelde en niet-inzichtelijke systeem van inkomensafhankelijke regelingen maakt vooral burgers met lage inkomens erg kwetsbaar. Zo wordt een alleenstaande moeder met twee kinderen, een parttimebaan, een huurhuis en een aanvullende bijstandsverzekering geconfronteerd met *tien* inkomenselementen, *zeven* instanties, *achttien* jaarlijkse formulieren en *tachtig* betalingen. Met deze complexiteit is een vergissing bij de uitvoerders en door de burgers snel gemaakt met alle vervelende consequenties van dien. Vaak wordt in het beleid, de beleidsveronderstellingen en in de uitvoering ook onvoldoende rekening gehouden met de complexiteit van de samenleving voor velen en het feit dat Nederland 2½ miljoen mensen van 16 jaar en ouder kent die moeite hebben met lezen, schrijven of rekenen. Voor vele lage inkomens en lage middeninkomens leidt bovendien een salarisverhoging tot een lager netto besteedbaar inkomen. Deze armoedeval leidt niet tot meer kansengelijkheid.[59] Dit probleem speelt op rijksniveau en op gemeenteniveau en moet door beide overheden aangepakt worden.

De Tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties, de tragedie achter de kinderopvangtoeslagenaffaire en de Participatiewet maakten duidelijk dat in de achterdocht waarmee burgers bejegend worden, de protocollen, procedures en algoritmen de menselijke maat verloren is gegaan. De eerste gemeenten trekken hieruit conclusies. In Tilburg besloot de gemeente de bijstandsgerechtigde voortaan als een vriend te beschouwen en op last van de gemeenteraad is in Enschede een Commissie Menselijke Maat geïnstalleerd die begin juli met eerste voorstellen moet komen voor een meer humane aanpak.[60] Dit zijn oplossingsrichtingen die de gevolgen van de kansenongelijkheid voor de individuele Zaankanters kunnen verminderen.

Samenhang binnen de opgave kansengelijkheid

De deelopgaven binnen de grote opgave kansenongelijkheid op het gebied van inkomen, financiële bezittingen, onderwijs, wonen, woonomgeving, vervoersarmoede, deelname aan sport en cultuur en ervaren discriminatie vertonen op allerlei manieren samenhang.[61] De sociale kwestie van deze tijd vraagt om een bewuste strategie om de kansengelijkheid te bevorderen. Een bewuste strategie die inzet op specifieke wijken waar de kans op kansenongelijkheid het grootst is en die zo veel mogelijk focust op het begin van het leven van de Zaankanters. Dan hebben de interventies het meeste maatschappelijke effect en bestaat de grootste kans om de kansenongelijkheid te verminderen. Zo'n bewuste strategie kan over alle directies, beleidsafdelingen, programma's, taakvelden, e.d. ontwikkeld worden, kan tegenstrijdigheden in het beleid aan het licht brengen, kan bestaan uit andere financiële arrangementen en ontschotting, en kan leiden tot aangepaste afspraken met de verbonden partijen en maatschappelijke partners. Vanuit het organiseren en sturen op de samenhang met de partners kunnen

[59] Zie de uitgebreide advies van de Raad van State over besteedbare inkomen, de armoedeval en het armoedebeleid. Raad van State, *Advies Miljoenennota en de ontwikkeling van brede welvaart*, no. W06.19.0195/III, 's-Gravenhage, 10 september 2019, blz. 7-11.

[60] Jesse Frederik, *Zo hadden we het niet bedoeld. De tragedie achter de toeslagenaffaire*, s.l., 2021; Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties, *Klem tussen balie en beleid*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 35387 Parlementair onderzoek uitvoeringsorganisaties, nr. 2, 25 februari 2021; Han Polman, *Werk aan de winkel voor vertrouwen van burgers in de overheid*, weblogbericht Raad voor Openbaar Bestuur, 12 maart 2021; Rob de Lange, "Poging 161 om mensen sneller uit de bijstand te krijgen: barmhartig of incidentgedreven?", in: *Het Financieele Dagblad,* 8 juni 2021.

[61] Gemeente Zaanstad, *Staat van Zaanstad*, Editie 2021, Trends en ontwikkelingen in beeld, blz. 22-40; Gemeente Zaanstad, *Armoede versus de zes opgaven.* Verdieping t.b.v. Heidag Kansengelijkheid, 2021.

subsidies en projecten zoveel mogelijk integraal afgewogen worden en kunnen de richtlijnen en randvoorwaarden zo veel mogelijk consistent gemaakt worden.

Samenhang van kansengelijkheid met de andere Zaanse opgaven

Het tegengaan van kansenongelijkheid en het bevorderen van kansengelijkheid is een relevante opgave in alle beleidsterreinen en heeft een duidelijke relatie met de vijf andere hoofdopgaven van Zaanstad (wonen, economie, duurzaamheid, energiearmoede, gezondheid, veiligheid). Vanuit een lange termijn visie met een langjarige gedifferentieerde inspanning in specifieke wijken op alle relevante beleidsterreinen met een combinatie van maatregelen kan met kleine stapjes succes geboekt worden. Het beleid kan zich in alle levensfasen richten op de peuters, kinderen, jongeren, jongvolwassenen, volwassenen en ouderen in Zaanstad waarbij de problemen en factoren cumuleren die zorgen voor kansenongelijkheid. Omdat de kennis voorhanden op welke wijze de kansengelijkheid bevorderd kan worden, is de belangrijkste stap: het vaststellen van de politieke prioriteiten, het kiezen voor een gedifferentieerde strategie voor specifieke wijken en groepen, en het organiseren van de samenhangende uitvoering en de samenwerking met de partners.

2 Verstedelijking

Er zijn in belangrijke delen van Nederland en in Zaanstad grote kwantitatieve en kwalitatieve tekorten op de woningmarkt. Door de tekorten, de stijgende prijzen en de lange wachttijden voor een sociale huurwoning worden de sociale scheidslijnen, het verschil tussen de insiders (die profiteren) en de outsiders (die de dupe zijn) groter en neemt de kansenongelijkheid toe. De doorstroming stagneert en vele Zaankanters kunnen in hun eigen stad, dorp en kern geen wooncarrière maken. De toename met 15.000 tot 20.000 woningen de komende twintig jaar in Zaanstad moet vooral binnenstedelijk gerealiseerd gaan worden met een hoogwaardige vorm van verstedelijking die past bij de kwaliteitseisen van de 21ste eeuw. Dit biedt de kans om gelijktijdig de woon-, werk- en leefomgevingen in Zaanstad te verbeteren, om de variëteit te versterken, de kwaliteit te vergroten en om te zorgen dat in de bestaande en nieuwe stad prettig geleefd kan worden. MAAK.Zaanstad van vijf jaar geleden schetst een ontwikkelingsrichting die aantrekkelijk is en past bij de trends en ontwikkelingen. Een ontwikkelrichting met nadruk op kwaliteit, met een keuze voor enkel en alleen interventies waarvan zeker is dat zij 10, 20 en 50 jaar meegaan, met de transformatie van vele bedrijfsterreinen naar gemengde woon- en werkmilieus, met voldoende ruimte voor werk en bedrijvigheid, met natuur, groen, bewegen, recreëren en met een grote variatie aan woningen, woonmilieus, woonvormen en alternatieve bouwinitiatieven.
Tegelijkertijd is het gelijktijdig verbeteren van de leefbaarheid met de groei in Zaanstad geen sinecure. Vele woningen hebben onvoldoende kwaliteit, voor een kwart van de woningen is het noodzakelijk om de fundering te herstellen of dreigt het risico dat herstel nodig is, de verbindingen tussen de kernen zijn onvoldoende, de auto domineert in het aantal verplaatsingen, het spoor, het water, de wegen en het landschap vormen een barrière voor verdere, kwalitatief hoogwaardige gebiedsontwikkeling, in diverse gebieden is sprake van verrommeling en de bestaande woningvoorraad moet aangepast worden aan de veranderende huishoudens en woonbehoeften. Ook wordt de transformatie van het buitengebied (kringlooplandbouw, stikstofreductie, waterberging, verbeteren biodiversiteit, energietransitie) nog onvoldoende integraal aangepakt.
In het bevorderen van de duurzame mobiliteit zijn in het vorig jaar vastgestelde Zaans Mobiliteitsplan de ideeën ontwikkelt, maar moeten de belangrijke stappen nog gezet worden. Bij de kwaliteitsverbetering hoort de verduurzaming en het klimaatadaptief ontwikkelen, investeren en bouwen. Er zijn goede voorbeelden in Zaanstad van het hand in hand gaan van de verstedelijking met aanzienlijke kwalitatieve verbeteringen in leefbaarheid, zoals in de Rosmolenwijk. Maar niet iedere Zaankanter ziet hiervan de noodzaak en wenselijkheid.

Landelijke trends, ontwikkelingen en opgaven

Onzekerheid over de lange termijn behoeften aan woningen (ook in de Randstad)

De omvang en samenstelling van de toekomstige Nederlandse bevolking verandert onder invloed van veranderingen in kindertal, levensverwachting en migratie (buitenlands en binnenlands). Deze veranderingen zijn onzeker en daarmee zijn ook vooruitberekeningen van de bevolking met onzekerheid omgeven. Zo was in Nederland de immigratie de afgelopen jaren hoger dan verwacht, het gemiddelde kindertal daalde sterker dan verwacht en de groei van de levensverwachting stagneerde na een jarenlange sterke stijging. Of deze ontwikkelingen tijdelijk zijn of juist langere tijd zullen doorzetten,

is onzeker. Vooral de onzekerheid over de omvang van de buitenlandse migratie is een belangrijke bron van onzekerheid. Onzekerheden die in de coronacrisis alleen maar zijn versterkt.

Door de coronacrisis, de toename van het thuiswerken en de dure huizenprijzen in de Randstad proberen woningzoekers het steeds vaker elders. Cijfers van makelaars laten zien dat de vraag naar woningen het laatste jaar is veranderd. De vraag is toegenomen naar ruimere woningen, met voldoende buitenruimte, en die mag verder weg gelegen zijn van de werkplek in de Randstad. Door corona is van 20 procent van de mensen de woonwensen verandert. Zij willen meer ruimte om de woning en zij willen een extra kamer om thuis te kunnen werken. Tot drie jaar geleden was er een trek naar de Randstad. Dat is inmiddels omgeslagen. Mensen gaan naar een gebied rond Ede en Wageningen, naar Zwolle, naar Deventer. Zij stemmen met de voeten. Zij gaan niet in een appartement van 40 m^2 zitten voor 1.000 euro per maand.[62]

Tekorten op de woningmarkt: insiders profiteren en outsiders zijn de dupe

Het woningtekort beheerst het nieuws. Koopprijzen zijn tot historische hoogtes gestegen, wachttijden lopen op en vrijemarkthuren kosten een modale verdiener al gauw meer dan de helft van zijn inkomen. Eind 2020 berekende ABF dat het woningtekort 330.000 woningen bedraagt.[63] Ook het tekort aan sociale huurwoningen loopt op. Omdat de corporaties dertig miljard euro tekort komen, worden 125.000 woningen te weinig bijgebouwd tot 2035 en worden 50.000 woningen niet verduurzaamd.[64] De tekorten zitten vooral in de Randstad en in de steden. Wachttijden voor een sociale huurwoning lopen op tot boven de tien jaar. Er zijn verschillen in de wachttijden tussen gemeenten, maar plekken waar je meteen een huis krijgt in Nederland, bestaan niet meer. Ook in Zaanstad is de gemiddelde inschrijfduur ongeveer tien jaar en voor doorstromers zelfs richting twintig jaar.

De tekorten op de woningmarkt zijn veel nijpender geworden dan vier jaar geleden. Meer dan vier jaar geleden is duidelijk geworden dat de afgelopen tien jaar te weinig woningen zijn gebouwd. Sinds 2015 neemt vooral door de hoge buitenlandse migratie de bevolking in Nederland sterk toe. Verder gaat de huishoudverdunning door. Het kan zijn dat het benodigde aantal woningen zelf wordt onderschat. In Nederland is de gemiddelde huishoudensgrootte 2,15; terwijl het in de Scandinavische landen al 1,9 persoon is. Als Nederland deze richting ook op gaat dan zijn er in Nederland nog eens 800.000 extra woningen nodig. Dit is verre van ondenkbaar met de vergrijzing, steeds meer jongeren die alleenstaand blijven of een LAT-relatie hebben en de veertigers met twee stukgelopen relaties die twee woningen blijven aanhouden omdat het veel te riskant is dat zij straks geen woning meer hebben als de volgende relatie kapot gaat.[65]

Het huidige woningaanbod sluit ook kwalitatief gezien onvoldoende aan op de huidige en toekomstige vraag. De steden blijken bovengemiddeld aantrekkelijk voor kleine huishoudens en nieuwkomers vanuit het buitenland. Tegenwoordig zoeken vooral één- en tweepersoonshuishoudens, terwijl zeventig procent van de woningen een gezinswoning is. Die mismatch zien we vooral in de buitenwijken en in de randgemeenten. Daar zien we veel *empty nesters* in ruime eengezinswoningen. De wijken waar nu veel ouderen wonen, zijn indertijd nogal ruim opgezet. Deze wijken lenen zich voor verdichting, het toevoegen van functies en voorzieningen én het beter benutten van de bestaande (ruime) woningen.

[62] Wim Derksen, *Er moet echt heel veel worden gebouwd (gesprek met Peter Boelhouwer),* blog Wim Derksen, 18 oktober 2021.
[63] Ministerie BZK, *Staat van de Woningmarkt, jaarrapportage 2020*, Den Haag, juni 2020.
[64] Ministerie BZK, *Hoofdrapport Opgaven en middelen corporatiesector*, bijlage bij Kamerbrief over bestedingsruimte.
[65] Wim Derksen, *Er moet echt heel veel worden gebouwd (gesprek met Peter Boelhouwer),* blog Wim Derksen, 18 oktober 2021.

Door de krappe woningmarkt zitten tal van groepen in de knel.[66] Jongeren blijven steeds langer thuis wonen. Ex-studenten keren noodgedwongen terug naar hun ouders. De middengroepen verdienen te veel voor een sociale huurwoning en hebben te weinig spaargeld voor een koopwoning. Woonstarters worden weggeconcurreerd door beleggers, en moeten vervolgens hetzelfde huis huren voor dubbel zo hoge woonlasten. Deze ontwikkelingen zorgen voor grote ongelijkheid in kansen op de woningmarkt en in de opbouw van vermogen tussen de insiders en outsiders op de woningmarkt. Het aantal dak- en thuislozen is in tien jaar tijd verdubbeld. De 'vitale beroepen' met een modaal inkomen trekken noodgedwongen uit de stad, moeten dagelijks ver reizen en zeggen vervolgens hun baan in de stad op. Ouderen zien geen aantrekkelijk aanbod en blijven steeds langer wonen in hun (te) grote eengezinshuis. Statushouders kunnen niet worden gehuisvest. De doorstroming stagneert op alle vlakken.

Steeds duurdere woningen

Door het woningtekort, de lage rente, verruimde leenmogelijkheden, een wereldwijd overschot aan kapitaal, het beeld van vastgoed als waardevaste belegging en een gunstig consumentenvertrouwen stijgen de woningprijzen. In heel Nederland stegen de prijzen van de bestaande koopwoningen de afgelopen vijftien jaar met 75 procent. De afgelopen twee jaar – tijdens de meest ingrijpende crisis van de afgelopen zeventig jaar – stegen de prijzen extra hard. De gemiddelde verkoopprijs van een woning steeg van april 2020 tot december 2021 met 24 procent. Ten opzichte van een jaar eerder stegen de prijzen in november 2021 zelfs met 20 procent.[67] De grootste stijging in twintig jaar. Kopers betalen een steeds hogere prijs, hebben weinig keuze (nog geen twee woningen per kandidaat-koper), bieden vaak tegen elkaar op, moeten snel beslissen en betalen vaak boven de vraagprijs (soms meer dan 60 procent).

Kleinschalige projecten voor specifieke groepen doen het goed

Mensen proberen zich in toenemende mate van elkaar te onderscheiden door middel van hun activiteiten en consumptiegedrag. De differentiatie van leefstijlen binnen de maatschappij is groot. Dit vergt nieuwe ruimtelijke concepten waarmee attractieve woon-, werk-, leer- en recreatieomgevingen kunnen worden gerealiseerd met een hoge ruimtelijke kwaliteit. In toenemende mate vindt differentiatie plaats naar sociaal-culturele factoren zoals leefstijl, waarden, stijl, smaak en symboliek ('soort zoekt soort').[68] Er is een duidelijke behoefte om met gelijkgestemden te kunnen (samen)wonen. Gelijkgestemd qua etniciteit, levensfase (gezinnen die bij elkaar wonen en bijvoorbeeld een binnentuin delen), het delen van hobby's (golven, paardrijden, watersport) of het hebben van een bepaalde overtuiging (zoals in duurzaam of klimaatneutrale woonwijken). Het inspelen op deze trend zien wij in complexen met gezamenlijke voorzieningen (zorgcoöperaties), in collectief particulier opdrachtgeverschap, in thematisch samenwonen (waterwonen, retroarchitectuur, energieneutrale woningen, zelfbeheer, zorgcoöperaties) en in communities voor senioren. Met het inspelen op deze trend doen kleinschalige projecten voor specifieke groepen het goed. Menging en differentiatie helpt om processen van segregatie tegen te gaan, het leidt tot een sterker economisch draagvlak voor een wijk en draagt in positieve zin bij aan leefbaarheid en imago van een wijk en leidt wellicht ook tot meer contacten tussen sociale klassen. Maar hoe dat te bereiken? Enige opties en afwegingen waarover verder nagedacht kan worden (zie tekstkader).[69]

---

[66] Freek Schravesande, "Wonen in een flat die gesloopt wordt? Graag!", in: *NRC*, 8 januari 2022.

[67] Centraal Bureau voor de Statistiek, *Bestaande koopwoningen, verkoopprijzen prijsindex 2015 = 100*, Statline, 22 december 2021.

[68] Jessie Bakens, Henri L.F. de Groot, Peter Mulder en Cees-Jan Pen, *Soort zoekt soort. Clustering en sociaaleconomische scheidslijnen in Nederland*, Platform31/Vrije Universiteit Amsterdam, Den Haag, 2014.

[69] Radboud Engbersen en Matthijs Uyterlinde, *Zijn gemengde wijken maakbaar?,* Platform31, Den Haag, april 2018; Matthijs Uyterlinde, Jeroen van der Velden en Irene Bronsvoort, *Sturen op gemengde wijken? Verkennend onderzoek in zes steden,* Platform31, Den Haag, mei 2018;

Hoe gemengde wijken bevorderen?

- Begrensde menging is de meest realistische optie voor gemengde wijken. Meestal is er sprake van een begrensde menging als gestuurd wordt op gemengde wijken. Een gemengde wijk bestaat veelal uit een clusters van lage en hoge inkomensgroepen die in relatief homogene blokken of straten woonachtig zijn. Tussen deze groepen zullen vooral vluchtige contacten bestaan en geen hechte sociale bindingen. Toch kunnen deze vluchtige contacten ook betekenisvol zijn door het verwerven van vaardigheden voor op straat, school en werk (taalbeheersing), het zich eigen maken van geaccepteerde omgangscodes en voor de publieke familiariteit..
- Sturen op de compositie van wijken vindt plaats door te kiezen voor verschillende huurniveaus, woonlabeling, intakegesprekken, woonruimtebemiddeling op basis van leefstijl, sturen op aantrekkelijke voorzieningen, de beste scholen en leerkrachten in specifieke wijken, sturen op beeldvorming en de screening op overlast en criminaliteit.
- De inzet van stedelijk herverkaveling (mét stok achter de deur) en value capturing.
- Een vorm van indirecte sturing op gemengde wijken is te omschrijven als subtiele regie. Dit is de kunst om op portiek-, straat-, buurt– op wijkniveau situaties te verbeteren door een groot oog te hebben voor de aanwezige humuslaag van talent en ambitie en de vaardigheid om bewoners te verbinden met de juiste mensen. Subtiele regie vindt plaats middels overredingskracht en een beetje helpen en faciliteren.
- Narratieve sturing. Bij het slechten van de sociale scheidslijnen en betere menging kan ook gedacht worden aan meer narratieve sturing. Het sturen op beeldvorming en verhalen vertellen (verdergaand dan citymarketing) kan effectiever zijn dan tientallen beleidsnota's. Een goed lokaal rolmodel is waarschijnlijk meer waard dan welk beleidsdocument dan ook. Verhalen hebben niet alleen verleidingskracht, maar reiken ook perspectief aan. Met welk verhaal bind je bewoners en verleid je buitenstaanders om in de stad en de wijk te komen wonen en werken? In dit grote verhaal is er plaats voor zowel economische als sociale en culturele thema's.

Revival van de integrale wijkaanpak met de jongste inzichten

In veel steden groeide het afgelopen decennium de kloof tussen goede en slechte wijken. Door intensief wijkbeleid in de jaren rond de eeuwwisseling verminderden achterstanden, maar sinds 2012 is een kanteling zichtbaar.[70] Kansarmen wonen in toenemende mate bij elkaar: mensen zonder werk, met schulden, mensen die begeleiding of zorg nodig hebben en mensen waar corona harder toeslaat. Problemen concentreren zich in wijken met een eenzijdige woningvoorraad en sociale huurwoningen.

Sinds kort bezinnen zowel gemeenten en corporaties als het Rijk zich weer op een actievere inzet in kwetsbare wijken. Niet alleen vanwege de groeiende leefbaarheidsverschillen, maar ook omdat diverse andere opgaven in de bestaande stadswijken landen. Denk aan de verduurzamingsopgave (aardgasvrije wijken), ondermijnende criminaliteit (wegnemen voedingsbodem, voorkomen nieuwe aanwas), vergrijzing (langer thuis wonen, eenzaamheid), extramuralisering (uitstroom Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang in de wijk) en aan collectieve gezondheidsaanpakken. In juni 2020 boden vijftien burgemeesters een Manifest aan waarin ze meer aandacht en 1,25 miljard euro vragen om problemen in kwetsbare wijken aan te pakken.[71] Problemen die verergerd zijn door coronaperikelen. In mei 2021 herhaalden ze deze oproep.

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, *Grond voor gebiedsontwikkeling. Instrumenten voor grondbeleid in een energieke samenleving*, Den Haag, juni 2017; Wouter van Zandbrink en Friso de Zeeuw, *Stedelijke herverkaveling. Aanpak en eerste projecten*, Kadaster, maart 2017; Ministerie van BZK, Kadaster en de klankbordgroep van het stimuleringsprogramma stedelijke kavelruil, *Jaarverslag stimuleringsprogramma stedelijke kavelruil*, Den Haag, 5 april 2018.

[70] Kees Leijdelmeijer, Jeroen Frissen en Johan van Iersel, *Veerkracht in het corporatiebezit. De update: een jaar later, twee jaar verder…*, s.l., 22 januari 2020.

[71] "*Kom op voor de meest kwetsbare gebieden, Urgente oproep 15 burgemeesters voor ondersteuning om tweedeling tegen te gaan*", 16 juni 2020. Ondertekend door de burgemeesters van Amsterdam, Arnhem, Breda, Den Haag, Eindhoven, Groningen, Heerlen, Leeuwarden, Lelystad, Nieuwegein, Rotterdam, Schiedam, Tilburg, Utrecht en Zaanstad. Met een herhaalde oproep op 26 mei 2021.

Juist op wijk- of buurtniveau kunnen meerdere opgaven tegelijk worden aangepakt. Veel valt te leren van eerdere inspanningen, zoals het grotestedenbeleid, stadsvernieuwing, stedelijke vernieuwing, sociale vernieuwing, het pracht- (of kracht-, of aandachts-)wijkenbeleid en de opgebouwde kennis over de ruimtelijk-fysieke ingrepen die een gunstig effect hebben op gezondheid. Het grootste maatschappelijke rendement en de grootste gezondheidswinst wordt bereikt als met aantrekkelijke en groene buitenruimtes, goede wandel- en fietsroutes, bewegingstoestellen in de openbare ruimte, sport- en speelmogelijkheden, e.d. én met prioriteit geïnvesteerd wordt in wijken en buurten met relatief veel inwoners met een gezondheidsachterstand. Daarbij kunnen verschillende disciplines (arts, sportdeskundige, stedenbouwkundige, et cetera), beleidsdomeinen (stadsontwikkeling, maatschappelijke ontwikkeling) en stakeholders (gemeente, burgers, bedrijven, zorgverzekeraars, corporaties, sportverenigingen) elkaars taal leren spreken en gezamenlijk tot de beste aanpakken komen voor gezonde gebiedsontwikkelingen.[72] Met zo'n duidelijke keuze en prioriteit wordt ruimtelijk geïnvesteerd om maatschappelijk het grootste effect te bereiken.

Duurzame verstedelijking en duurzame mobiliteit

In de verplaatsingen en de toename van het aantal verplaatsingen in Nederland is en blijft de auto dominant. In afgelegde kilometers (70 procent), in aantal verplaatsingen (46 procent) en in reistijd als bestuurder of passagier (46 procent). Van alle verplaatsingen in 2019 vindt in Nederland 46 procent plaats met de auto, 28 procent met de fiets, 16 procent te voet en 6 procent met het openbaar vervoer (trein, bus, tram, metro).[73] In algemene zin kan het "spitsuurgezin" werken, sporten, recreëren, hobby's en vrienden het gemakkelijkst combineren met de auto. Hierdoor neemt tevens het 'kris-kras verkeer' in tijd en ruimte toe.

De toename van de bevolking, het omvangrijke saldo van de buitenlandse migratie, de sterke toename van het aantal (eenpersoons)huishoudens, de groeiende groep vitale ouderen, de groei van de economie, de globalisering en specialisatie (met vele gespecialiseerde toeleveranciers op soms grote afstand), bedrijven en supermarkten die niet of nauwelijks voorraden aanhouden (*lean and mean*) en de toename van het aantal deeltijdbanen zorgt voor een groei van het aantal verplaatsingen. In de Randstad blijft het treinverkeer – van stadscentrum naar stadscentrum – toenemen; met name door alleenstaanden, jongeren en stadsbewoners. En overal in het land neemt het belang van de (elektrische) fiets toe. Aan de groei van de mobiliteit komt hierdoor voorlopig geen einde.[74] Door de goederenstromen, de stedelijke distributie, de capaciteitsgrenzen van het openbaar vervoer en het fietsgebruik raakt de infrastructuur zelfs overbelast en staat de verkeersveiligheid onder druk. Tegelijkertijd stellen de inwoners eisen aan een betere leefbaarheid, worden de klimaatdoelen steeds urgenter en in de publieke ruimte moet – mede in het licht van de vergrijzing – meer ruimte komen voor voetgangers.[75]

---

[72] Raad voor leefomgeving en infrastructuur (Rli), *De stad als gezonde habitat: gezondheidswinst door omgevingsbeleid,* Den Haag, april 2018; Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), *Onderzoek kenmerken Gezonde Stad,* Nieuwsbericht, 22-11-2016; Agenda Stad en Platform Ruimte voor Lopen, *City Deal Ruimte voor Lopen*, 2021.

[73] Centraal Bureau voor de Statistiek, *Hoeveel reisden inwoners van Nederland en hoe?* (website CBS).

[74] Centraal Bureau voor de Statistiek, *Bevolkingsteller en bevolkingssamenstelling*, Den Haag, maart 2021; Ioulia Ossokina en Arne Brouwers*, Investeren in infrastructuur. Rol lokale overheden neemt toe*, Centraal Planbureau Policy Brief, 2016/06, Den Haag, juni 2016, blz. 6. De toekomstige ouderen zullen meer van de auto gebruik maken dan de ouderen van nu en dat ook langer blijven doen. Daarbij zullen zij zoveel mogelijk de spits mijden. De populariteit van het openbaar vervoer – nog geen twee procent van de verplaatsingen - neemt bij deze groep af. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Frisse kijk op toekomst mobiliteit*, KiM-symposium 2010: Min of Meer – trends, gedrag en mobiliteit, Den Haag, 2010; Raad voor Verkeer en Waterstaat, *Wie ik ben en waar ik ga. Advies over de effecten van veranderingen in demografie en leefstijlen op mobiliteit*, 2010, Den Haag, blz. 4.

[75] Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse 2017 (NMCA),* Hoofdrapport, Den Haag, 1 mei 2017.

Schaarse ruimte vraagt om duidelijke lange termijn keuzes en sturing

Nederland staat voor grote ruimtelijke opgaven. Aanpassingen van de leefomgeving aan klimaatverandering en de omschakeling van fossiele brandstoffen naar duurzame energie vragen ruimte, evenals de voortgaande verstedelijking en de beoogde natuurontwikkeling. Bij al deze ruimtelijke opgaven is de regio steeds meer de plek waar de nieuwe duurzaamheidsopgaven en de klassieke ruimtelijke opgaven samenkomen en met elkaar concurreren. De afstemming tussen woningbouw, nieuwe werklocaties, natuurontwikkeling, energietransitie en klimaatadaptatie vergt integrale afwegingen in de regio. De samenhang tussen deze opgaven staat centraal in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) en de uitwerking ervan in lokale en regionale omgevingsvisies en verstedelijkingsstrategieën. In de lokale Omgevingsvisies en verstedelijkingsstrategieën dienen daarnaast ook afwegingen gemaakt worden over de sociale en economische aspecten en hoe, met een toename van het aantal inwoners en woningen, de diverse gebieden leefbaar kunnen blijven, de groene en milieukwaliteiten verbeteren en de voorzieningen mee kunnen groeien.

Er is een sterkere sturing nodig op de ruimtelijke keuzes vanuit het perspectief van de energietransitie, circulaire economie, natuurversterking, klimaatadaptatie, wonen, werken, mobiliteit, voorzieningen en leefbaarheid. De afgelopen decennia is er geen keuze gemaakt tussen de prioriteiten met betrekking tot de leefomgeving. De conflicterende belangen zijn naast elkaar in stand gehouden en soms zelfs naast elkaar gestimuleerd. Het én-én beleid loopt spaak. Zoals treffend verwoord in de titel van het rapport van de Commissie Remkes: “Niet alles kan overal”.[76] Er is behoefte aan een nieuwe aanpak, een kantelpunt in de ruimtelijke ordening, met een duidelijke regie van de overheid (rijk, provincie en/of gemeente).[77]

Stand van zaken in Zaanstad

Aantrekkelijke variëteit in Zaanstad

In de vorige trendstudie werd als één van de sterke punten van Zaanstad genoemd dat Zaanstad een uniek deelgebied is met geheel eigen kenmerken in de regio Groot-Amsterdam. De visie in Maak.Zaanstad is dat over twintig jaar het centrumgebied van Zaandam dé stad van Zaanstad is, dat er stadse uitlopers zijn naar Koog aan de Zaan en Zaandijk, dat de kernen aan de noordkant hun suburbane karakter en eigen identiteit hebben behouden met hier en daar een hoogteaccent of ontwikkeling rond een knooppunt. Het aanbod van woningen is diverser geworden door met een uitgekiend programma vooral die woningen te realiseren die er nu nog niet zijn.[78] De kernen Krommenie, Wormerveer, West-Knollendam en Assendelft (inclusief de Vinex-wijk Saendelft) blijven omgeven door een landschap van groen, wind en water. De ligging aan de Zaan, de cultuurhistorie, monumenten en het cultureel erfgoed geven Zaanstad een sterke identiteit. De kernen met hun eigen identiteit, de bedrijvigheid aan de Zaan, het industrieel erfgoed, de molens, de groene houten huizen, het open landschap aan de rand van de stad, de binnenstedelijke bedrijfsterreinen en de transformatiemogelijkheden van Hembrug en Achtersluispolder maken de variatie in Zaanstad ongekend, spannend en aantrekkelijk.

[76] Commissie Remkes, *Niet alles kan overal,* Amersfoort, juni 2020.

[77] Han Lörzing, *Een land waarover is nagedacht. Hoe de planners Nederland vormgaven,* Amsterdam, 2021, blz. 290; Ministerie BZK, *Van woorden naar daden: over de governance van de ruimtelijke ordening,* IBO ruimtelijke ordening, Den Haag, 6 april 2021, blz. 24 e.v.; Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *Geef richting, maak ruimte!*, Den Haag, november 2021.

[78] Gemeente Zaanstad, *MAAK.Zaanstad*, 2016, blz. 3.

MAAK.Zaanstad de basis voor een ambitieus ontwikkelingspad

Met MAAK.Zaanstad (2016) heeft Zaanstad vijf jaar geleden een duidelijke ontwikkelrichting ingezet met de keuze voor groei mét kwaliteit. Dit past bij de trends en ontwikkelingen. Met het toevoegen van kwaliteit kiest Zaanstad voor ingrepen waar de stad na 10, 20 of 50 jaar nog plezier aan heeft. Zaanstad kiest er voor om de groei van de stad te benutten om kwaliteit toe te voegen. Kwaliteit met de transformatie van vele bedrijfsterreinen naar gemengde woon- en werkmilieus, de ontwikkeling van de Achtersluispolder als een hoogstedelijk woon-werkgebied dat aan de ene kant naadloos aansluit op Zaandam Zuid en aan de andere kant op Amsterdam Noord, met voldoende ruimte voor werk en bedrijvigheid, met het verbeteren en toevoegen van groen, natuur, recreatie-, wandel-, fiets-, bewegings-, sport- en bewegingsmogelijkheden en met een grote variatie aan woningen, woonmilieus, woonvormen en alternatieve bouwinitiatieven. Met MAAK.Gebiedstrategieën wordt per gebied een eigen ontwikkelrichting gekozen waarin groei én het verbeteren van de kwaliteit hand in hand gaan.

Door meer te prioriteren wordt de ontwikkelrichting ingevuld, wordt de woningproductie versneld en krijgt de kwaliteitsverbetering voldoende aandacht. Daarbij wordt ingezet op een grote variatie aan woningen en initiatieven: sociale huur, vrije sector huur, zorg, zelfbouw op vrije kavels, koop, kleinschalige wooncomplexen, alternatieve bouwinitiatieven (Klaine Hoissies, ecowijken, woningdelen, woningen splitsen, kangeroewoningen en speciale (tijdelijke) huisvestingsvoorzieningen voor jongeren, tijdelijke huisvesting voor starters op bouwlocaties die nog niet bouwrijp zijn of waar de planvorming tijd kost. Zaanstad haalt alles uit de kast en gebruikt alle instrumenten en ideeën om de ambitie en ontwikkelrichting invulling te geven.[79]

Integrale gebiedsontwikkelingen als ontwikkelrichting voor kwaliteitsverbeteringen

In integrale, duurzame gebiedsontwikkelingen is mobiliteit geen doel op zich maar een middel om maatschappelijke doelen te bereiken. Maatschappelijke doelen als de versterking van de economische structuur, de sociale cohesie, het creëren van gelijke kansen en een aantrekkelijker leefomgeving. Door bundeling van woon- en werklocaties, door het mengen van functies en een gevarieerd aanbod van werk en voorzieningen kunnen per auto, fiets en openbaar vervoer méér banen en voorzieningen (winkels, scholen, recreatie, e.d.) bereikt worden binnen hetzelfde budget van tijd, geld en moeite van de Zaankanter. De bundeling van meerdere stedelijke functies (wonen, werken, voorzieningen, etc.) verbetert de bereikbaarheid, leidt tot minder autogebruik, zorgvuldig ruimtegebruik en is maatschappelijk het meest doelmatig en effectief. Dit vergt een integrale aanpak qua inhoud en proces, van beleid naar uitvoering, sector-overstijgend, maatwerk per gebied én kennis van zaken. De komst van de Omgevingswet en de omvorming van het Infrastructuurfonds naar een Mobiliteitsfonds bieden kansen om dat te realiseren.

Duizend nieuwe woningen per jaar

De Metropoolregio Amsterdam kampt met een fors woningtekort en de komende decennia wordt een sterke verdere groei van de bevolking verwacht. Ook in Zaanstad zijn de afgelopen jaren te weinig woningen gebouwd. Om te voorkomen dat het tekort oploopt in plaats van kleiner wordt, zal de bouwproductie komende jaren hoog gehouden moeten worden. Met het Rijk heeft de regio afgesproken tot 2025 gemiddeld 15.000 woningen per jaar te bouwen. De bouwopgave in de MRA is 175.000 woningen tot 2030, minimaal 250.000 woningen tot 2040 en 325.000 woningen tot 2050. Het aandeel van Zaanstad in deze opgave is het bouwen van 15.000 tot 20.000 woningen tot 2040. MAAK.Zaanstad begint daarbij zijn vruchten af te werpen en de planvoorraad wordt dusdanig hard dat de doelstelling om

[79] Gemeente Zaanstad, *MAAK. Zaanstad,* 2016; Gemeente Zaanstad, *Coalitieakkoord 2020-2022 'De molen op de wind zetten'*, november 2019, blz. 6, 7.

minimaal duizend woningen per jaar te bouwen, gehaald kan worden.[80] Dit blijkt ook uit de piek van afgegeven bouwvergunningen in 2020. Dus met enige vertraging gaat Zaanstad waarschijnlijk de duizend nieuwe woningen per jaar realiseren. Voor Zaanstad is de opgave daarbij niet eenvoudig omdat de gemeente weinig eigen grond heeft.

Tot 2020 neemt de woonaantrekkelijkheid van Zaanstad geleidelijk toe in vergelijking met 49 andere grote gemeenten

Van 2013 tot 2020 stijgt Zaanstad op de woonaantrekkelijkindex van de vijftig grootste gemeenten van plaats 29 naar plaats 17. Van 2020 op 2021 zakt Zaanstad op de woonaantrekkelijkheid naar plaats 21.[81] In de systematiek van de Atlas voor Gemeenten – en op basis van de gebruikte variabelen voor woonaantrekkelijkheid – wordt de relatieve positie van Zaanstad vooral verklaard door de bereikbare banen, de veiligheid en de aanwezigheid van een universiteit (in de omgeving). In de afgelopen jaren verbetert de relatieve positie van Zaanstad ten opzichte van de 49 andere grote gemeenten in de Atlas voor gemeenten vooral door de betere bereikbaarheid (per auto en openbaar vervoer) en het percentage koopwoningen. Zaanstad scoort vooral laag op cultureel en culinair aanbod en op de nabijheid van natuurgebieden.[82] Ondanks dat er in omgeving een groot aanbod van natuur- en recreatiegebieden is met een aantal goede zwemplekken, een hoge belevingswaarde van het landschap (met name ten oosten van de stad) en de inwoners tevreden zijn over de groenvoorzieningen. Op basis van het aanbod van voorzieningen, sportaccommodaties, speelplekken en groen/blauwe recreatie scoort Zaanstad relatief hoog. Wel komt uit onderzoek van de Fietsersbond naar voren dat de fietsstadscore in Zaanstad relatief laag is doordat onderhoud, beleving, fietsnetwerk, maar ook aandacht voor de kwetsbare fietser onder het gemiddelde ligt. In de wijken in zuidoost Zaanstad is naast de hoge milieudruk ook de leefbaarheid een aandachtspunt en het hoge aanbod van ongezond voedsel in de vele cafetaria's en fastfood zaken. Dat laatste geldt ook elders in de stad en het centrum en voor een aantal wijken in het noordelijk gedeelte rond Krommenie/Wormerveer.

Alhoewel het merendeel van de inwoners tevreden is over de woning en over de staat van het onderhoud van de woning blijft het verbeteren en versterken van de woonaantrekkelijkheid en de leefbaarheid voor Zaanstad van groot belang. Zeker in de meest stedelijke delen van Zaanstad. Hoe stedelijker een gemeente, hoe minder mogelijkheden mensen hebben om het leven te leiden zoals zij dat zelf waarderen. Dit geldt vooral voor de leefdomeinen 'huisvesting' en 'milieu'. In Zaanstad, en in vele andere delen van het land, blijkt dat vooral de crisis op de woningmarkt, de moeite die mensen hebben om aan betaalbare woning te komen en de woon(on)tevredenheid – vooral voor de praktische opgeleiden en de jongvolwassenen – de ontwikkeling van de brede welvaart te drukken.[83]

---

[80] Gemeente Zaanstad, *Coalitieakkoord 2020-2022 'De molen op de wind zetten'*, november 2019, blz. 6.

[81] Gerard Marlet en Clemens van Woerkens, *Atlas voor gemeenten 2014*, Utrecht, juni 2014, blz. 218; Francine Burema, Gerard Marlet, Marten Middeldorp, Sandta Muilwijk-Vriend, Clemens van Woerkens, *Atlas voor gemeenten 2020,* Amsterdam, 2020, blz. 214; Nadine van den Berg, Francine Burema, Joran Veldkamp en Clemens van Woerkens, *Atlas voor gemeenten 2021*, Amsterdam, 2021, blz. 200.

[82] De indicatoren binnen de woonaantrekkelijkheidsindex waarop elk van de 50 grote gemeenten gerankt wordt ten opzichte van elkaar zijn: bereikbaarheid (per auto en OV), cultureel aanbod, veiligheid, percentage koopwoningen, nabijheid natuurgebieden, culinair aanbod, aanwezigheid universiteit en percentage vooroorlogse woningen. Nadine van den Berg, Francine Burema, Joran Veldkamp en Clemens van Woerkens, *Atlas voor gemeenten 2021,* Amsterdam, 2021, blz. 200. Door de relatieve ranking van Zaanstad op de indicatoren die onderdeel uitmaken van de woonaantrekkelijkheidsindex van de Atlas voor gemeenten over meerdere jaren te vergelijken, wordt duidelijk op welke indicatoren Zaanstad relatief vooruit gaat.

[83] Rogier Aalders, Maarten Donkers, Sjoerd Harderman en Otto Raspe, "Relatie tussen stedelijkheid en brede welvaart niet vanzelfsprekend", in: *Real Estate Research Quaterly*, augustus 2021, blz. 19 en 20; Otto Raspe, Rogier Aalders en Sjoerd Hardeman, *Rabobank presenteert het coöperatief convenant voor Nederland. Pleidooi voor een nieuwe agenda voor Nederland gebaseerd op Brede Welvaart,* RaboResearch, Utrecht, 2021, blz. 8. 9. 11, 13, 19 en 21. Dat het merendeel van de inwoners tevreden is over de woning en over de staat van het onderhoud van de woning blijkt uit Gemeente Zaanstad, *Staat van Zaanstad. Trends en ontwikkelingen in beeld,* Editie 2021, blz. 48.

Maar ook grote uitdagingen om de leefbaarheid, zeker in bepaalde wijken, te vergroten

Maar dat is slechts een deel van het verhaal. Er zijn in Zaanstad belangrijke verschillen tussen de wijken. Verschillen in onder andere huishoudenssamenstelling, gemiddeld inkomen, kansenongelijkheid en omvang van de sociale problematiek. Het gemiddeld besteedbaar huishoudinkomen ligt in Assendelft-Noord bijvoorbeeld 60 procent hoger dan het gemiddeld besteedbaar huishoudinkomen in Poelenburg.[84] In een aantal Zaanse wijken (vooral Zaandam-Zuid, Rosmolenwijk en Poelenburg) is de kwaliteit van de leefomgeving onder het Zaanse gemiddelde. In Zaandam Oost (Poelenburg en Pelders-/Hoornseveld) is men minder tevreden over de woning en het onderhoud van de woning, terwijl er vanuit Kogerveld en Rosmolenwijk veel meldingen zijn over de openbare ruimte.[85]

Zaanstad dient in het kader van de verstedelijking en gezondheid ook rekening te houden met de mentale druk en stress als kwetsbare groepen verdrongen worden door de stijgende woningprijzen en/of de vervoers- en energiearmoede. Verdringing en gentrificatie zorgt voor mentale druk en kwetsbare groepen verliezen niet alleen hun sociale omgeving, maar komen ook vaak in wijken terecht waar de leefbaarheid onder druk staat.[86]

Luchtverontreiniging en geluidshinder zetten leefbaarheid en woonaantrekkelijkheid onder druk. Door de toename van het aantal inwoners, woningen en verkeers- en vervoersbewegingen komt de leefbaarheid verder onder druk te staan. Uit de verkenning van het RIVM van opgaven, kansen en risico's van de verstedelijking in de MRA in relatie tot leefomgeving en gezondheid blijkt dat de inwoners in vele gebieden van Zaanstad kwetsbaar zijn vanwege het hoge percentage kwetsbaren en de hoge milieugezondheidsrisico's door luchtverontreiniging en geluid. Een relatief hoog percentage van de inwoners ervaart bovendien ernstige geluidshinder. In West Zaanstad met name van vliegverkeer en in zuidoost Zaanstad vooral van wegverkeer (zowel binnen als buiten de bebouwde kom) en van de milieucontouren van het havengebied. Er is ook sprake van een hitte-eiland effect in met name Zaandam.

Zaanstad heeft door de ligging nabij drie Natura2000-gebieden ook een complexe stikstopopgave. Elk bouwproject en elke aanpassing van de infrastructuur heeft invloed op de stikstofopgave. Ook de milieucontouren belemmeren de ontwikkeling van een aantal sleutellocaties.[87]

Een deel van de woningen is fysiek op en hun fundamenten zijn slecht

Een langjarige opgave voor Zaanstad en de Zaankanters is het funderingsherstel. Gemiddeld worden 100 à 150 woningen per jaar hersteld. Het risico ligt bij de eigenaar, maar de gemeente stelt een subsidie beschikbaar voor het funderingsonderzoek. Funderingsherstel is nodig voor bijna 10.000 woningen van vóór 1945 die gefundeerd zijn op grenen palen. Voor eenderde van deze woningen is binnen tien jaar herstel nodig. Bij 18.000 woningen die in de periode 1945 tot 1970 zijn gebouwd, bestaat er risico op aantasting van de houten fundering. Voor ongeveer een kwart van de bestaande woningvoorraad in Zaanstad bestaat de noodzaak om de fundering te herstellen of is er het risico dat herstel nodig is.[88] Daarnaast heeft een belangrijk deel van de woningen een slechte energieprestatie.[89]

---

[84] Gemeente Zaanstad, *Staat van Zaanstad. Trends en ontwikkelingen in beeld,* Editie 2021, blz. 20.

[85] Gemeente Zaanstad, *Staat van Zaanstad. Trends en ontwikkelingen in beeld,* Editie 2021, blz. 39. 42, 45, 48 en 55.

[86] Judith Hin, Rianne Stelwagen, Loes Geelen en Brigit Staatsen, *Blik op leefomgeving en gezondheid voor de verstedelijkingsstrategie Metropoolregio Amsterdam – vanuit beschikbare data en trends. Bijlage 3 Zaanstreek – Waterland,* RIVM, Bilthoven, juli 2021, blz. 6.

[87] Gemeente Zaanstad, *MAAK.Zaanstad,* 2016, blz. 14.

[88] Gemeente Zaanstad, *Staat van Zaanstad. Trends en ontwikkelingen in beeld,* Editie 2021, blz. 46; CBS – Statline: aantal woningen in Zaanstad per 1-1-2021.

[89] Gemeente Zaanstad, *MAAK.Zaanstad,* 2016, blz. 8.

Veranderende vraag naar woningen door een veranderende samenstelling van de huishoudens

De jarenlange trend dat het aantal eenpersoonshuishoudens en de eenoudergezinnen toeneemt en het aantal paarhuishoudens (met en zonder kinderen) daalt, zet ook in Zaanstad door. Het percentage alleenstaanden neemt in Zaanstad bovengemiddeld toe. In de Rosmolenwijk, Oud Zaandijk, Wormerveer en Krommenie-Oost wonen veel alleenstaanden. Veel van de alleenstaande huishoudens zijn oudere Zaankanters waarvan een partner is weggevallen. Poelenburg wordt gekenmerkt door veel eenoudergezinnen. In Westerkoog en Assendelft-Noord wonen veel paren met en zonder kinderen. Door de instroom van nieuwe inwoners wordt in de komende tien jaar de jaarlijkse toename van het aantal inwoners naar verwachting substantieel hoger dan in de afgelopen twintig jaar.[90] De veranderende huishoudenssamenstelling betekent vooral dat de bestaande woningvoorraad niet zonder meer past bij de veranderende woonbehoeften. Dit maakt het noodzakelijk om niet alleen nieuw te bouwen maar ook om de bestaande woningvoorraad van corporaties en particuliere huiseigenaren, soms mede door sloop en vernieuwing, aan te passen.

De verbindingen tussen de kernen laten te wensen over

Om Zaanstad en de Zaankanters de vele kansen in de regio te laten benutten, zijn goede verbindingen in en tussen de kernen, wijken en buurten en in de regio van belang. Zaanstad wordt daarbij gekenmerkt door grote pendelstromen in de ochtend en de avond. De verbindingen tussen de kernen laten te wensen over. Spoor, water, snelweg, provinciale wegen en landschap vormen barrières waardoor fietsers en voetgangers vaak moeten omfietsen en omlopen. In de openbare ruimte is het vaak moeilijk om van de ene buurt naar de andere buurt te lopen of te fietsen. De buurten, wijken en kernen zijn niet goed met elkaar verbonden. Ook de industriecomplexen aan de Zaan belemmeren soms een goede verbinding tussen de verschillende delen van de stad. De ‘beleefbaarheid’ van de variatie en veelzijdigheid van Zaanstad en de beleving laat ook te wensen over. De openbare ruimte is op veel plekken niet aantrekkelijk om te gaan lopen of fietsen. Mede hierdoor, en door de lintstructuur, is het aandeel van de auto in de verplaatsingen in Zaanstad hoog. De bedrijfsterreinen Molletjesveer en Noorderveld, met veel werkgelegenheid voor praktische opgeleiden, zijn slecht aangesloten op het openbaar vervoer.[91]

In Zaanstad de auto erg dominant in de verplaatsingen

Mede vanwege de ruimtelijke structuur van Zaanstad kiezen de Zaankanters voor bijna zestig procent van de verplaatsingen (58 procent) voor de auto en op korte afstanden (tot 7½ km) is het aandeel autoritten in Zaanstad hoog. Zonder maatregelen neemt naar verwachting het aandeel autoverplaatsingen zelfs toe tot ruim twee derde van het totaal aantal verplaatsingen.[92] In Zaanstad ontstaat naast het omvangrijke personenvervoer met de auto veel druk op de infrastructuur en leefbaarheid door het vele logistieke verkeer (bevoorraden van winkels, distributiecentra, afvalinzameling, zee- en binnenvaartschepen).

Opgaven voor de toekomst om over na te denken

In de vorige trendstudie werd geschetst dat Zaanstad kwetsbaar is door de geringe diversiteit van het woningaanbod, de relatief geringe kwaliteit van de woningen (tot uiting komend in de gemiddelde woningwaarde) en de zeer hoge score van het aantal kleine eengezinswoningen (< 100 m^2) als

[90] Gemeente Zaanstad, *Staat van Zaanstad. Trends en ontwikkelingen in beeld,* Editie 2021, blz. 5, 11, 12 en 15.

[91] Gemeente Zaanstad, *MAAK.Zaanstad*, 2016, blz. 9.

[92] Gemeente Zaanstad, Zaans Mobiliteitsplan 2040, blz. 8; Gemeente Zaanstad, *Nieuw Zaans Klimaat, Klimaatakkoord 2.0,* maart 2021, blz. 36. De gegevens In het Klimaatakkoord duiden op een iets geringer belang van de auto. Voor bijna de helft van al hun vervoersbewegingen kiezen de Zaanse inwoners voor de auto, in een kwart van de gevallen voor de fiets, voor 20 procent voor lopen en voor een kleine 10 procent van de vervoersbewegingen voor het openbaar vervoer.

percentage van de woningvoorraad. Daar komt nog bij dat vele woningen niet of nauwelijks energiezuinig zijn en dat er een omvangrijk probleem is van rot in de fundering van Zaanse huizen. Van oudsher is er ook sprake van een ongunstig woon- en werkklimaat vanwege de relatief hoge milieubelasting (geluid, geur, fijnstof), een relatief laag voorzieningenniveau (winkels, restaurants) en een gebrekkige interne bereikbaarheid.

Hier zijn de afgelopen vier jaar stappen in gezet, maar Zaanstad staat voor de strategische uitdaging om enerzijds de verwachte groei te accommoderen en anderzijds gelijktijdig de kwaliteit van haar woningvoorraad aanzienlijk te verbeteren. Zaanstad was en is zich hiervan ten volle van bewust. Groei, kwantiteit en kwaliteit moeten hand in hand gaan. Het gaat niet om zo veel en zo snel mogelijk huizen bouwen, maar nadrukkelijk om het toevoegen van kwaliteit om een duurzame, veilige en leefbare stad te zijn. De gemeente is zich er van bewust dat extra goed nagedacht moet worden over de inrichting van de openbare ruimte, betere voorzieningen, optimale infrastructurele verbindingen, meer gemengde wijken (type inwoners, leefstijlen, ontmoetingsmogelijkheden) en over het verbeteren van de kwaliteit in de woningvoorraad.[93]

Blijf vasthouden aan de uitgangspunten van MAAK.Zaanstad

Met de vele kernen in Zaanstad is er een grote variatie aan woon-, werk-, leefmilieus en type woningen. Dit is een troefkaart voor Zaanstad. Maar met één troefkaart is het spel nog niet gewonnen. De woningvoorraad moet gevarieerder, duurzamer en kwalitatief beter worden. Er moet ruimte geboden worden aan vele verschillende initiatieven en alternatieve woonvormen. Verder zijn er duidelijke keuzes nodig voor welke doelgroep men vooral aantrekkelijk wil zijn: eigen jongeren, starters, jonge gezinnen, kenniswerkers, arbeidsmigranten, ouderen, vestigers vanuit de regio? De keuze is nodig omdat elke groep zijn eigen specifieke behoefte en woonwensen heeft waarop ingespeeld moet worden om aantrekkelijk te zijn en te blijven. Keuzes zijn ook nodig om de mobiliteit zodanig te verbeteren dat bedrijven en banen goed bereikbaar zijn en blijven. Het is van belang om bij alle ingrepen een lange termijnperspectief te hanteren. Aan welke ingrepen heeft de stad na 10, 20 of 50 jaar nog plezier? Vanwege de grote druk op de woningmarkt en de noodzaak om snel veel nieuwe woningen te bouwen, bestaat het gevaar dat het lange termijn perspectief ondergeschikt gemaakt wordt aan de korte termijn en dat bijvoorbeeld de duurzaamheidsdoelstellingen, het klimaatadaptief bouwen en de kwaliteit minder prioriteit krijgen.

Het wordt steeds moelijker om de uitgangspunten van MAAK.Zaanstad in te vullen. De toenemende verdichting stuit overal in de regio op steeds meer weerstand bij inwoners. Binnen de ruimtevraag zijn wonen, werken, parkeren, openbare ruimte, groen, energietransitie en klimaatadaptatie steeds moelijker te combineren. Deels kan wonen goed gemengd worden met allerlei vormen van bedrijvigheid (dienstverlening, voorzieningen, zorg, onderwijs, zzp'ers, e.d.). Anderzijds is er bedrijvigheid (industrie, logistiek, afvalverwerking, e.d.) die vanwege stank, geur, overlast, luchtkwaliteit en omwille van een veilige en gezonde leefomgeving *niet* makkelijk kan worden gecombineerd met wonen. Zaanstad heeft een lange traditie dat de combinatie van wonen en de overlast van verkeer en geur vanwege de industrie wél kan. Toch stuit ook in Zaanstad de combinatie van wonen en werken op steeds meer weerstand. Verder zal de groei in inwoners en aantal woningen sowieso een toenemende mobiliteitsbehoefte betekenen, meer verkeersdrukte, meer verkeeropstoppingen binnen de regio en op de verbindingen naar buiten, en een toenemende vraag naar parkeerplaatsen en -voorzieningen.[94]

[93] Koos van Dijken, *Stad in verandering en groei. Belangrijke trends, ontwikkelingen en opgaven voor Zaanstad 2018 e.v.*, Platform31, Den Haag, december 2017, blz. 25.

[94] Metropoolregio Amsterdam, *Internationale topregio met hoge leefkwaliteit. Agenda voor een toekomstbestendige en evenwichtige metropool 2020-2024,* Amsterdam, februari 2020. Metropoolregio Amsterdam, *Verstedelijkingsstrategie krijgt steeds meer vorm*, Nieuwbericht, 16-04-2021.

Alleen met het krachtig stimuleren van duurzame mobiliteit kan de groei gepaard gaan met kwaliteitsverbeteringen.

Toename van het aantal inwoners en woningen hand in hand laten gaan met kwaliteitsverbeteringen

De kwantitatieve groei is een kans om kwaliteit toe te voegen maar tegelijkertijd een uiterst complexe opgave vanwege vele Zaanse woningen die onvoldoende kwaliteit hebben, de slechte verbindingen tussen de kernen en de barrièrewerking van de infrastructuur, vanwege de situatie dat elk bouwproject en elke aanpassing van de infrastructuur aanloopt tegen de complexe stikstofopgave vanwege de drie Natura2000-gebieden in Zaanstad. Bovendien heeft de gemeente Zaanstad weinig eigen grond wat de wens om tegelijkertijd de kwaliteit te verbeteren afhankelijk maakt van de (on)mogelijkheden van huiseigenaren en van ontwikkelende partijen. Om het waardevolle landschap te behouden moet de forse bouwopgave grotendeels via complexe binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen en transformaties van bedrijfsterreinen worden ingevuld. De sterke toename van het aantal inwoners en woningen (soms 25 procent bovenop het huidige aantal, zoals in Zaanstad-Noord) is niet eenvoudig met een hoge mate van kwaliteit en zelfs kwaliteitsverhoging in te passen. Als oudste industriegebied van West-Europa is Zaanstad van oudsher een geurige, rumoerige en energiegebruikende stad. De Zaankanters zijn er aan gewend, maar gezond en duurzaam is het niet. Het maakt de Zaanse economie ook kwetsbaar. Kwetsbaar voor steeds strengere milieueisen en veranderingen in de energievoorziening. En de transitie komt maar traag op gang.[95]

Toch is het niet onmogelijk. Dit illustreert het ontwikkelplan voor de verbinding van de A8 en de A9. Het ontwerp maakt het mogelijk om de leefomgeving in Krommenie te verbeteren, om de openheid in het gebied terug te brengen, de verrommeling op te ruimen en om de kwaliteit van de Stelling van Amsterdam als Unesco werelderfgoed te versterken. Het ontwikkelplan verbetert de kwaliteit en de leefomgeving en stelt kwaliteit boven kwantiteit. Tegelijkertijd is het prijskaartje met 900 miljoen euro voor de provincie, voor de Vervoerregio Amsterdam en de regiogemeenten aanzienlijk.[96] Dus de vraag die ook opkomt: is het altijd, of is het in voldoende mate, haalbaar in Zaanstad om de verstedelijking én een aanzienlijke kwaliteitsverbetering gelijktijdig te realiseren. Andere voorbeelden zijn de sloop van 117 woningen in de zestigjarige Spaghettiflat in Poelenburg en om deze te vervangen door 300 nieuwe woningen en een buurthuis en de verbeteringen in de Rosmolenwijk.[97]

Sluit aan bij de groeiende differentiatie in woonwensen

Voor de groeiende differentiatie in woonwensen van Zaankanters moet voldoende aandacht zijn. Te vaak wordt nog gedacht in standaardoplossingen en dat kan haaks staan op kwaliteit.[98] Waar werken, wonen en recreëren in de praktijk steeds meer in elkaar overlopen, wordt in de regelgeving vaak nog steeds uitgegaan van vaste bestemmingen of sectoren. Om op deze ontwikkeling in te spelen, kan veel meer geëxperimenteerd worden met verschillende planregimes, met functiemenging en met ‘onbestemd bouwen’ (differentiatie van het nieuwbouwprogramma niet van te voren vastleggen maar zo lang mogelijk flexibel houden). Verder is er behoefte aan tijdelijk wonen en aan meerhuizigheid. Ruim tien procent van de mensen in Nederland is op zoek naar *tijdelijke woonruimte* (jongeren, studenten,

[95] Gemeente Zaanstad, *Omgevingsvisie gebied Noord integrale versie,* 2021, blz. 2; Gemeente Zaanstad, *MAAK. Zaanstad,* 2016, blz. 9 en 10.

[96] Verbinding A8 en A9: https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Verkeer_vervoer/Projecten_Verkeer_en_Vervoer/Verbinding_A8_A9 en https://www.youtube.com/watch?v=Q-ESkm8wXdg, 15 december 2021.

[97] Michel Gijselhart, “Plan voor 300 woningen en een buurthuis op de plek van de Spaghettiflat in Poelenburg”, in*: NH Nieuws*, 29 oktober 2021; Freek Schravesande, “Wonen in een flat die gesloopt wordt? Graag!”, in: *NRC*, 8 januari 2022. In de Rosmolenwijk is tussen 2013 tot en met 2018 de riolering vervangen, is de bestrating en openbare verlichting verbeterd, zijn nieuwe bomen geplant, is de verkeers- en vervoerssituatie verbeterd, zijn sommige straten ingericht als erf en hebben de bewoners groen kunnen adopteren.

[98] Sjoerd Klumpenaar, “Een miljoen woningen? Pas op voor eenheidsworst”, in: *NRC*, 31 januari 2022, blz. S10 en S11.

mensen die in scheiding liggen of die na ontslag uit een zorginstelling op straat terecht dreigen te komen, arbeidsmigranten, mensen met een flexcontract voor hun eerste baan). Deze markt wordt nu slecht bediend.

Het aansluiten bij de differentiatie in woonwensen, het toevoegen van kwaliteit, de identiteit en karakteristieken van de kernen versterken, snel, duurzaam, klimaatneutraal en met nul-op-de-meter bouwen, kan in Zaanstad op bijzondere wijze gerealiseerd worden die aansluit bij de historie. Vanaf 2025 wordt minimaal één op de vijf woningen in de Metropoolregio Amsterdam van hout en andere biobased materialen gemaakt. Op deze wijze kunnen woningen sneller en duurzamer gebouwd worden en kan de CO_2- en stikstofuitstoot aanzienlijk gereduceerd worden. Zaanstad kan hierin zijn kans grijpen, hoeft niet te wachten op 2025 en kan een historische troefkaart opnieuw tot leven wekken. Zaanstad wordt gekenmerkt door oude houtmolens, groene houten huizen en heeft een lange traditie in het bouwen van houten huizen. Het maakt deel uit van de identiteit van de Zaanse kernen en heeft een grote aantrekkingskracht op toeristen. Zaanstad kan architecten en projectontwikkelaars uitnodigen (of het als voorwaarde opleggen) dat op industriële wijze, typisch Zaanse woningen nieuwe stijl, ontworpen, gebouwd en neergezet kunnen worden die energieneutraal zijn. Het hout kan via De Zaan milieuvriendelijk aangevoerd worden, kan Zaanse bedrijvigheid nieuwe impulsen geven en kan voor banen zorgen voor vele praktisch opgeleide Zaankanters. De nieuwe houten woningen (Zaanse stijl) kunnen zorgvuldig op kleine schaal ingepast worden in de Zaanse kernen, kunnen de kwaliteit en leefomgeving verbeteren en geven vele starters en jonge gezinnen de kans om snel een betaalbare woning te kunnen betrekken in de eigen kern.

Samenlevingsopbouw als complement van verstedelijking

De instroom van nieuwe inwoners, vaak met relatief lage inkomensniveaus vanuit Amsterdam, kan met samenlevingsopbouw, welzijnsvoorzieningen en buurtteams geholpen worden om te integreren in Zaanstad. Ook voor de meest kwetsbare inwoners zijn welzijnsvoorzieningen en is voldoende aandacht voor de samenlevingsopbouw van belang. Het is ook van belang om de (vergrijzende) inwoners die dreigen te vereenzamen in contact te laten komen met anderen, om Zaankanters aan dagbestedingsactiviteiten te laten deelnemen, ze toegang te geven tot hulpbronnen en te zorgen dat ze een beroep kunnen doen op de informele netwerken in de buurt. In plaats van de oude buurthuizen kan daarbij gezocht worden naar eigentijdse vormen als huizen van de wijk, nieuwe generatie bibliotheekfilialen, woningcorporaties die investeren in ‘kamers’, ‘huizen’ en ‘restaurants’ van de wijk, sportkantines en verzorgingshuizen die hun accommodaties ook voor andere groepen openstellen. Dit past bij de doelstelling van de Omgevingswet om accommodaties zo veel mogelijk multifunctioneel te gebruiken.

Verbeteren van de infrastructuur en het verminderen van de luchtverontreiniging

In Zaanstad zetten grote pendelstromen, luchtverontreiniging en geluidshinder de leefbaarheid en woonaantrekkelijkheid onder druk. Het is derhalve van belang om de leefomgeving gezonder te maken. Een gezonde leefomgeving (luchtkwaliteit, groen, fietsen, wandelen, verkeersveilig) en een toegankelijk, aantrekkelijk buitengebied kan bijdragen aan het terugdringen van hart- en vaatziekten, overgewicht en obesitas en kan de gezondheidsachterstand van kwetsbare groepen verkleinen. De omvang en kwaliteit van de buitenruimte en voorzieningen kan ook beter aansluiten bij het groeiend percentage alleenstaanden dat bijvoorbeeld meer ruimte voor ontmoeten vraagt. Dit kan worden bereikt door bij de verstedelijking en in de bestaande wijken in zuidoost en noordelijk Zaanstad extra aandacht te besteden aan ruimtelijke inrichting voor gezondheidsbevordering door bewegen, ontmoeten, ontspannen, lopen, fietsen en gezonde voeding, fietslessen en goedkope fietsen. Ook is blijvende aandacht nodig voor het terugdringen van de relatief hoge milieudruk van luchtverontreiniging en geluid in Zaanstad. Een ongezond milieu, en dan vooral luchtverontreiniging, draagt bij aan de ziektelast.

Gekeken naar de totale ziektelast is – ná roken en ná de combinatie van slecht eten en weinig bewegen – een slechte luchtkwaliteit (vanwege o.a. fijnstof, ultrafijnstof, stikstof, roet, PAK's) het derde grote gezondheidsrisico in Nederland en zeker in Zaanstad. De Nederlandse en Zaanse bronnen van luchtverontreiniging zorgen ervoor dat de Zaankanter gemiddeld negen maanden korter leeft en dat er jaarlijks ongeveer 120 sterfvallen zijn.[99]

Door bundeling van woon-werklocaties, het stapelen van functies en een gevarieerd aanbod van werk en voorzieningen, kunnen door de inwoners op korte afstand méér banen en voorzieningen bereikt worden. Dit vraagt ook om een nieuwe focus in de Zaanse mobiliteit. Meer schone en gezonde mobiliteit, hoger gebruik van het openbaar vervoer en de fiets, meer deelmobiliteit en meer openbare laadpunten moeten leiden tot een efficiënter gebruik van de ruimte en minder druk op de leefomgeving. De transitie vindt overal in Zaanstad plaats, maar de omvang van de transitie en de mate waarin elke vervoerswijze daarin een rol speelt, verschilt per gebied afhankelijk van de ruimtelijke ingrepen in de vorm van intensivering van de woningbouw en/of versterking van de mobiliteitsstructuur. Het zoeken van een nieuwe balans vindt plaats per gebiedstype en zone (A-plus, A-zone, B-plus, B-zone en C-zone), met per zone de passende ideale mix van lopen, fietsen, openbaar vervoer, deelmobiliteit, auto en parkeernormen, en met een grote variëteit aan soorten knooppunten. Daarbij is Zaanstad in het Mobiliteitsplan zeer voorzichtig wat betreft het reguleren van het parkeren. Pas als de parkeerdruk hoger is dan 90 procent kan, als er sprake is van voldoende draagvlak, worden overgegaan tot het invoeren van betaald parkeren. Alleen in de A-zones kan zonder draagvlaktoets betaald parkeren ingevoerd worden als dit vanuit bereikbaarheid en leefbaarheid nodig is.[100] In het kader van de noodzaak om meer regie nemen, om de groei hand in hand te laten gaan met kwalitatieve verbeteringen in de leefomgeving, is het de vraag of voldoende draagvlak nog langer een randvoorwaarde kan en moet zijn.

Een autoluwer en duurzamer vervoersysteem is in Zaanstad niet makkelijk te realiseren vanwege de vele kernen, de lintstructuur en omdat het percentage elektrische personenauto's en bedrijfswagens in Zaanstad minder toeneemt dan in Nederland.[101] De toename van het aantal inwoners en het aantal ritten met personenauto's, en de nog weinig duurzame mobiliteit, maakt het realiseren van méér duurzame mobiliteit alleen maar urgenter omdat anders de leefbaarheid in Zaanstad nog meer onder druk komt te staan. De opgave is om zowel te verschonen (schonere motoren, overstap op zero emissies opties) als om het vervoer efficiënter te maken (bijvoorbeeld door de bundeling via hubs).[102] Maatregelen als het betalen naar gebruik, het doorrekenen van de nadelige milieueffecten, het verbod op parkeren op straat, het verhogen van de parkeerbelasting, het ombouwen van rijstroken tot busbaan, fietspad of groenstrook, het blijven gebruiken van parkeerplaatsen voor terrassen (ná corona), het knippen van onnodig doorgaande wegen en het hanteren van een duidelijke prioriteitsvolgorde kunnen ook bijdragen om het ruimtegebruik en de dominantie van de auto terug te dringen in meest stedelijke

[99] Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, *Toelichting op het Schone Lucht Akkoord. Gezondheidswinst voor iedereen,* januari 2020, blz. 9; Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), *Bijdrage van verschillende determinanten aan ziektelast, sterfte en zorguitgaven (infographic)*, april 2018. Totale ziektelast 4 procent en jaarlijks 12.800 sterfgevallen in Nederland. In 2021 vormt de bevolking in Zaanstad 0,9 procent van de Nederlandse bevolking; 0,9 procent van 12.800 sterfgevallen is 115 Zaanse sterfgevallen. Vanwege de relatief slechte luchtkwaliteit in Zaanstad naar boven afgerond op ongeveer 120 Zaanse sterfgevallen per jaar vanwege het (buiten)milieu en de slechte luchtkwaliteit.

[100] Gemeente Zaanstad, *Zaans Mobiliteitsplan 2040,* april 2021, blz. 5, 7 en 13. In de zonering wordt onderscheid gemaakt met een hoogstedelijke kwaliteit (A-plus), andere centrumgebieden (A-zone), stedelijke gebieden (B-plus), buitenstedelijke woongebieden in de grote dorpen (B-zone) en de lintdorpen, landelijk gebied en bedrijventerreinen (C-zone).

[101] Gemeente Zaanstad*, Staat van Zaanstad. Trends en ontwikkelingen in beeld,* Editie 2021, blz. 75.

[102] Gemeente Zaanstad, *Nieuw Zaans Klimaat, Klimaatakkoord 2.0,* maart 2021, blz. 36.

Zaanse wijken en buurten.[103] Als praktisch handvat kan Zaanstad in de zones (A t/m C) zoveel mogelijk het STO(M)P mobiliteitsprincipe als prioriteitsvolgorde hanteren.[104]

Breng de doorstroming in de bestaande voorraad op gang

De verhuistrein komt op gang als ouderen verhuizen naar een aantrekkelijke woning voor senioren. Als de ouderen van wie de kinderen het huis uit zijn, de zogenoemde *empty nesters*, verhuizen naar een aantrekkelijk seniorenwoning dan komt de grootste “verhuistrein” op gang. Zodra de *empty nester* verhuist, komt een grote eengezinswoning vrij voor een huishouden met thuiswonende kinderen. Dit huishouden laat vervolgens een kleine eengezinswoning achter voor een jong gezin. Idealiter komt aan het eind van de keten een woning vrij voor een starter die vanuit het ouderlijk huis of studentenhuis zo de koopwoningmarkt betreedt. Met een nieuwe of vrijkomende eengezinswoning laten twee alleenstaanden die gaan samenwonen soms twee starterswoningen achter.[105]

Een mooi voorbeeld van een combinatie van levensbestendige woonvormen, en kwaliteitsverbeteringen, is de Amandelbloesem in Wormerveer. Samen met vrijwilligers, een zorgaanbieder, een woningcorporatie en een stichting die jongvolwassenen met een beperking begeleidt, is een nieuw soort wooncomplex gerealiseerd. In de Amandelbloesem komen aanleunwoningen, zelfstandige seniorenwoningen, een logeerhuis, proefwonen, begeleid zelfstandig wonen en geclusterd samen wonen.

Het vormgeven van beleid dat flexibel kan inspelen op de onzekere bevolkingsontwikkeling

De omvang en samenstelling van de toekomstige Zaanse bevolking is met grote onzekerheden omgeven. Voor Zaanstad is het van belang om voldoende adaptief, flexibel en wendbaar te zijn om op de onzekerheden te kunnen inspelen.[106] Het uitgangspunt van MAAK.Zaanstad sluit hierbij aan. De visie dat de beoogde ontwikkeling veel tijd en geduld vergt en dat het beleid met de partners wendbaar en slagvaardig moet zijn. Een adaptieve, flexibele en wendbare oplossingsrichting is de inzet op tijdelijke woningen. Dit kunnen circulaire nul-op-de-meter woningen die passen bij het Zaanse erfgoed en de Zaanse stijl en die in de lokale fabriek gebouwd kunnen worden. Deze kunnen zonder ingewikkelde procedures in een jaar neergezet worden.[107] De blijvende focus op kwaliteit boven kwantiteit biedt de grootste kans op toekomstwaarde en duurzaamheid.

Flexibiliteit en wendbaarheid kan ook het adagium zijn in de binnenstedelijke gebiedstransformaties. Vanuit andere grote binnenstedelijke gebiedstransformaties kan geleerd worden dat het gaat om de samenhang tussen *harde* aspecten (grondbezit, financiële middelen, contractuele afspraken) en *zachte* aspecten (betrokken personen, netwerken, narratieven, instituties). In de samenhang van harde en zachte aspecten is flexibiliteit en aanpassingsvermogen nodig en kan ruimte geboden worden aan

---

[103] Studiegroep Invulling klimaatopgave Green Deal, *Bestemming Parijs. Wegwijzer voor klimaatkeuzes 2020, 2050,* Den Haag, januari 2021, blz. 9, 30, 31, 39, 41; Kersten Nabielek, Sanne Boschman, Arjan Harbers, Maarten Piek en Auke Vlonk, *Stedelijke verdichting: een ruimtelijke verkenning van binnenstedelijk wonen en werken,* Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, 2012; Vereniging Amsterdamse Binnenstad, *Alternatief plan voor de Sluisbuurt. Interview met Sjoerd Soeters*, in: *Binnenstad 281*, mei/juni 2017.

[104] CROW, *Leidraad Mobiliteit en Duurzame gebiedsontwikkeling*, april 2020. Met de STOP-volgorde van prioriteiten: eerst **S**tappen (lopen) dan **T**rappen (fietsen) dan **O**penbaar vervoer en pas in laatste instantie de **P**rivé-auto wordt duurzame verstedelijking en mobiliteit de centrale invalshoek. Sommige gemeenten kiest het STOMP-principe als prioriteitsvolgorde. De **M** staat voor Mobility as a Service (MaaS). MaaS draait om het bundelen van data over zoveel mogelijk verschillende vervoersmodaliteiten. Die data worden getoond in apps die de reiziger informatie beiden over alle vervoersmogelijkheden. Bijvoorbeeld de deelfiets, -auto, -scooter, of de trein, tram, of (water)taxi. Maar ook huurconcepten of zelfs de eigen auto of fiets. En vooral ook combinaties van deze vervoersmogelijkheden. Zodat reizen op maat mogelijk is, de reiziger in zijn behoefte wordt voorzien en op die manier zo snel, duurzaam of zorgeloos mogelijk van deur tot deur kan reizen. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, *MaaS-pilots. Optimaliseren van het mobiliteitssysteem,* Den Haag, mei 2019.

[105] Arjen Schreuder, “Heel veel woningen bouwen is niet de enige oplossing voor de wooncrisis”, in: *NRC*, 4 januari 2022.

[106] Gemeente Zaanstad, *MAAK.Zaanstad,* 2016, blz. 11.

[107] Wim Derksen, *“Er moet echt heel veel worden gebouwd” (gesprek met Peter Boelhouwer),* blog, 18 oktober 2021 (https://www.wimderksen.com).

organische gebiedsontwikkeling, kleinschalig ondernemerschap, maatschappelijke en burgerinitiatieven, stadsbrede dialogen, creatieve vormen van inspraak en co-creatie. Tunnelvisies en een gebrek aan ruimte voor kritische tegenspraak zorgen voor projectfiasco's. Verbinden en meebewegen met spelers, middelen en narratieven binnen een lokale context is het meest effectief en het hoogst haalbare wat de gemeente (met weinig eigen grond) kan doen om voortgang te boeken in gebiedstransformaties. Door adaptief te zijn, meerdere opties en opgaven te verkennen, te verbinden of door ze open te houden, kan dilemmabestendig gestuurd worden. Er kan wel ruimte geboden worden aan nieuwe partijen of andere middelen om soms belemmeringen te overwinnen. Soms kan een nieuw verhaal nieuwe energie losmaken en andere partijen overtuigen. Het is een complexe opgave die met de nodige hobbels en dilemma's gepaard gaat en waarbij men constant moet zoeken naar de juiste configuratie van spelers, middelen, verhalen en de inzet van harde en zachte instrumenten.[108]

Maak klimaatadapativiteit uitgangspunt bij elke nieuwe gebiedsontwikkeling, woning en voorziening

Vele van de nieuwe woningen in Zaanstad zijn gepland in gebieden die kwetsbaar zijn vanwege de slappe ondergrond, bodemdaling, ongelijkmatige zetting of de binnendijkse overstroombaarheid. In de doelstelling van Zaanstad om vanuit kwalitatieve doelstellingen te sturen, dienen deze huizen gebouwd te worden met een optiek dat zij vijftig tot honderd jaar meegaan. Met deze optiek dient klimaatbestendig bouwen 'het nieuwe normaal' te worden. Zeker Zaanstad zou het advies van de Deltacommissaris ter harte moeten nemen dat elke investering, 'iedere schop in de grond' (ook voor woningbouw), klimaatbestendig moet worden uitgevoerd. Dit vergt een meerinvestering van 300 tot 3.800 euro per woning, zo'n 35.000 tot 340.000 euro per hectare in de openbare ruimte en gebiedsontwikkeling, en ongeveer 10 procent extra ruimte. Deze meerkosten zijn niet exorbitant en kunnen meegefinancierd door de koper. Door het vroegtijdig meenemen van klimaatadaptatie aan het begin van het plan- en ontwerpproces kunnen de meerkosten bovendien mogelijk beperkt blijven. Inpassen van de klimaatadaptatie-opgave achteraf leidt in ieder geval tot veel hogere kosten. Dat geldt ook voor het achteraf herstellen van schade door klimaatverandering. Dit wordt geschat op een factor 4 tot 5 duurder.[109]

Zorg voor een nieuwe balans in het landelijk gebied

Er is behoefte aan een nieuwe balans in het landelijk gebied. De landbouw moet veranderen naar een kringlooplandbouw. Daardoor zijn er minder stikstofdeposities en een lager overbodig gebruik van pesticides. Dit zorgt ervoor dat de biodiversiteit niet verder achteruit gaat, de bodemstructuur verbetert en water beter vastgehouden wordt. Daarnaast wordt er een toenemend beroep gedaan op het buitengebied voor de duurzaamheidstransities (energietransitie, transitie naar een circulaire economie, voedseltransitie en klimaatadaptatie).

Maar hoe dat te realiseren? Kunnen de Zaankanters, kan de gemeente, kan de Rijksoverheid aan de gevolgen van bodemdaling, droogte, uitputting van de grond, het verlies aan biodiversiteit en het beperken van de stikstofdeposities een financiële waarde toekennen? [110] Kan aan het schrappen van

[108] Wouter Jan Verheul e.a., *Leren van stedelijke transformaties. Over sturingsdilemma's en veerkracht in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling,* Platform31, Den Haag, oktober 2019.

[109] Deltacommissaris, *Briefadvies woningbouw en klimaatadaptatie,* Kenmerk DC-2021/535, 1 september 2021; Nikéh Booister, e.a., *het effect van klimaatverandering op de woningbouwopgave. Bodem en water als basis, klimaatbestendig op lange termijn. Bouwstenendocument,* Sweco, Ecorys, Deltares en Defacto stedenbouw, 6-12-2021.

[110] Voor de transitie naar een duurzaam voedselsysteem moeten – naast de honderden kleinschalige en middelgrote initiatieven – op een breed terrein vernieuwingen en innovaties plaatsvinden. Vernieuwingen en innovaties om te komen tot een prijs van voedsel die de maatschappelijke kosten incorporeert (truecost/trueprice), om de bodemkwaliteit, het natuurlijk kapitaal en de biodiversiteit te verbeteren, om minder dierlijke en meer plantaardige eiwitten te produceren en te consumeren, en om te komen tot nieuwe businessmodellen.

de zakkingsclausule in het veenweidegebied van Zaanstad, en daarmee het verminderen van de maatschappelijke kosten van funderingsherstel in het stedelijk gebied, een waarde worden toegekend?[111] Om deze waarde vervolgens via prijzen en/of belastingen ten goede laten komen aan de boeren. De boeren ontvangen op deze wijze een vergoeding voor hun bijdrage aan de bescherming van milieu en klimaat. Een vergoeding die het verlies aan opbrengsten van reguliere landbouwproducten kan compenseren. Hiermee kan het landschap aan kwaliteit winnen en ontstaan nieuwe economische activiteiten. Daar staan de hogere prijzen en/of hogere belastingen voor consumenten en burgers tegenover. Ook de oud-minister Cees Veerman roept de overheid op om met doelvoorschriften klare wijn te schenken wat betreft de toekomst van de boeren.[112] Zaanstad kan met zijn unieke buitengebied (eventueel met de andere gemeenten van Laag Holland) uit eigen belang in dit maatschappelijke debat een positie innemen. Zaanstad kan kiezen om in deze ontwikkeling koploper te zijn, te innoveren en ruimte te geven aan experimenten. Zo verbetert het buitengebied zo snel mogelijk, krijgen de ongeveer zestig boeren een nieuw toekomstperspectief en ontstaat er een nieuwe balans in het Zaanse buitengebied.

Bestaande woningvoorraad en gebieden beter geschikt maken, verbeteren en aanpassen

Nog meer dan nieuwe woningen toevoegen is het van belang om de *bestaande* woningvoorraad geschikt te maken voor de toekomst. Om een aantrekkelijke stad te blijven, moeten *alle* wijken en buurten sneller verbeteren dan door nieuwbouw mogelijk is. Dit betekent dat de noodzakelijke aanpassing van de woningen en van de woon-, werk- en leefomgevingen vooral in de *bestaande* Zaanse wijken moet plaatsvinden. Bredere trottoirs en autoluwe straten vanwege de sterk groeiende groep oudere inwoners. Méér ruimte voor ontmoeten gezien het groeiend percentage alleenstaanden. Méér groen om het bewegen en recreëren (in coronatijd alleen maar belangrijker geworden) te bevorderen, om de luchtkwaliteit te verbeteren en om beter in te spelen op de eisen van klimaatadaptatie. Plus het aanpassen van de woningvoorraad bij de veranderende huishoudenssamenstelling (ouder en meer alleenstaand) en de veranderende kwaliteitseisen (isoleren, gasloos, funderingsherstel, levensloopbestendig).

Nederlanders wonen daarbij vrij ruim. Elke Nederlander heeft ongeveer 65 vierkant meter per persoon. Die vierkante meters worden slecht benut. Het beter benutten van de bestaande woningvoorraad kan vooral in de naoorlogse wijken uit de jaren zestig, zeventig en tachtig en de stadsrandwijken. Het zijn wijken zonder grote problemen tot nu toe, maar waar wel langzaamaan huizen, bewoners en de leefomgeving verouderen. In vergelijking met de opleveringsjaren woont er momenteel nog circa twee derde van het oorspronkelijke aantal mensen. Het is dus rustiger op straat, er is minder draagvlak voor voorzieningen en er ligt de nodige over-gedimensioneerde infrastructuur (wegen, ruime parkeerterreinen, winkelcentra in laagbouw). De woningen zijn niet slecht, maar er is een verduurzamingsinhaalslag nodig plus groot onderhoud. Een halve eeuw na de bouw zullen er veel woningen vrijkomen, veelal rijtjeswoningen, en steeds vaker in koop. Voor zeven wijken in Nederland is getoond hoe dergelijke wijken verbeterd kunnen worden, er mogelijkheden zijn om te verdichten, meer gemengde woon-, werk- en leefmilieus ten realiseren en de bestaande woningvoorraad beter benut kan worden in het licht van de grote maatschappelijke opgaven.[113] De brede stoepen, ooit aangelegd zodat

Ministerie van LNV, *Realisatieplan Visie LNV, Op weg naar een nieuw perspectief*, 2019; Anne-Charlotte Hoes, Carlijn Savelkouls, Charon Zondervan en Volkert Beekman, *Voedselinnovaties in Nederland: een greep uit vernieuwende initiatieven, Wageningen Economic Research, Wageningen, 2016;* Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid*, Naar een voedselbeleid*, Amsterdam, 2014.

[111] Gemeente Zaanstad, *Nieuw Zaans Klimaat. Klimaatakkoord 2.0,* Zaanstad, maart 2021, blz. 43.

[112] Michiel Hekkenberg en Robert Koelmeijer (eds.), *Analyse van het voorstel voor hoofdlijnen van het Klimaatakkoord*, Den Haag, 2018, blz. 259; Cees Veerman, "Ons landbouwmodel raakt sleets", in: *ESB*, jrg. 105, nr. 4791S, 12 november 2020, blz. 27.

[113] De wijken zijn: Bargeres in Emmen; Julianadorp in Den Helder, Schalkwijk in Haarlem, Beverwaard in Rotterdam, Tilburg-Noord, Westwijk in Vlaardingen en Mosterdhof in Westervoort. Prijsvraag van de Rijksbouwmeesters (zie https://panoramalokaal.nl/). Zie ook: Johan

de kinderen er konden spelen, hebben geen functie meer. Je kunt een groot deel ervan herinrichten als echt groene groenvoorziening en wateropvang. Dat maakt de buurt groener, leefbaarder en klimaatadaptiever. Grootschalige sloop is niet nodig. Wel verdichten, hier en daar wat slopen, bouwen van andere woningtypes en aanpassen van bestaande woningen (vernieuwen, uitbouwen, optoppen, splitsen). Sommigen zijn zelfs van mening dat op deze wijze één miljoen nieuwe woningen in Nederland gerealiseerd kunnen worden.[114] Kansrijke mogelijkheden op lokaal niveau om méér woonruimte te creëren zijn: samenwonen en inwonen stimuleren (maak het mogelijk dat voor één woning twee hypotheken afgesloten kunnen worden, maak het verhuren van kamers door hospita's weer populair, etc.), vernieuwen, uitbreiden, optoppen en splitsen van grote (gezins-)huizen, wonen toestaan in bijgebouwen (schuur, garage), et cetera.[115] Als hoofdlijn kan Zaanstad overwegen om minder te ontmoedigen en te verbieden, meer te stimuleren, te faciliteren en te activeren en het lonend maken dat mensen gaan samenwonen.

Voorzieningen dienen mee te groeien met de groei van de stad

Voorzieningen en beheerbudgetten dienen mee te groeien met de groei van de stad. Bij een aantrekkelijke stad horen ook goede voorzieningen op het gebied van sport, cultuur, musea en erfgoed. Voor de toename van voorzieningen (sport, cultuur) moet ruimte zijn. Van belang is ook dat de budgetten voor ontwikkeling, programmering, beheer en onderhoud (van o.a. infrastructuur, groen, erfgoed, cultuur) meegroeien met de groei van het aantal inwoners en gebruikers. Dit is des te belangrijker omdat de cultuursector sterk is geraakt door de lockdowns en coronamaatregelen. De komende tien jaar zijn bovendien tientallen miljoenen euro's nodig om de openbare ruimte toekomstbestendig te maken, om achterstallig onderhoud weg te werken, om het maatschappelijk vastgoed en de schoolgebouwen te verduurzamen en om het erfgoed te behouden voor de toekomst. Vooral het achterstallig onderhoud van de infrastructuur (bruggen, slechte fietspaden, verouderde wegen) is een tikkende tijdbom.[116] Door beleidsagenda's, ontwikkelingsprojecten, gebiedsontwikkelingen en reguliere onderhouds- en beheersprogramma's en -middelen te combineren, kan beter op deze opgave ingespeeld worden.

Zorg voor hoge kwaliteit van de publieke ruimte zodat bewegen en elkaar ontmoeten wordt gestimuleerd

Voor een aantrekkelijke, leefbare, vitale en veerkrachtige stad vormt de publieke ruimte als ontmoetingsplaats een belangrijke voorwaarde. Tegenwoordig wonen mensen in de grote steden met een veel kleinere groep gelijkgestemden te midden met een groeiende diversiteit aan andere groepen. Gelijkgestemden treffen ze nu vooral in het publieke domein van de stad.[117] Ontmoetingen in supermarkt, warenhuis, buurtwinkel, wasserette, café, koffiehuis, boekwinkels, bibliotheken, alternatieve leeszalen, studie- en werkruimten op stations, in parken en op pleinen.

Nebbeling, "Gooi de naoorlogse wijken op de schop en je krijgt er een miljoen woningen bij, zegt deze architect", in: *NRC*, 30 november 2021.

[114] Johan Nebbeling, "Gooi de naoorlogse wijken op de schop en je krijgt er een miljoen woningen bij, zegt deze architect", in: *NRC*, 30 november 2021.

[115] Platform31, *Beter benutten van de bestaande woningvoorraad*, Den Haag, juni 2021; Frank Wassenberg, "Eén miljoen woningen en extra bouwen? Gebruik beter wat er al staat?", in: *De Volkskrant*, 8 juni 2021; Piet Eichholtz, Linde Kattenberg en Nils Kok, "*Neem prikkels tegen samenwonen weg om het woningtekort te verkleinen,* in: *Economisch Statistische Berichten*, 23 februari 2022. Natuurlijk zijn er ook volop belemmeringen. Bijvoorbeeld de kostendelersnorm, een huurprijsstijging bij verhuizing (vaak bij sociale woningbouw), de werking van de huurtoeslag (éénpersoonshuishoudens krijgen meer huurtoeslag bij dezelfde huurprijs) en de stapeling aan eisen (geluidsisolatie, brandveiligheid, bouwtechnische en welstandseisen, duurzaamheid, groene buitenruimte).

[116] RTL Nieuws, *Achterstallig onderhoud infrastructuur tikkende tijdbom,* 24 juli 2020; Paul Groot, Rafael Saitue, Nylas Visser, *Investeren in de infrastructuur. Trends en beleidsuitdagingen,* Economisch Instituut voor de Bouw, december 2016; Arjen Schreuder, "Brug en weg aan vernieuwing toe. Zonder serieuze investeringen krijgt Nederland te maken met meer files, wachttijden en omleidingen door werkzaamheden, in: *NRC*, 30 oktober 2021, blz. 16.

[117] Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *De toekomst van de stad. De kracht van nieuwe verbindingen*, Den Haag, 2014, blz. 157.

De straat is daarbij de openbare ruimte waar (toevallige) ontmoetingen tot stand komen. Als de straat voldoende kwaliteit heeft, als er een menging van functies en activiteiten plaatsvindt, dan ontstaat er door de 'ogen op straat' sociale controle die een gevoel van veiligheid oproept en kan er sprake zijn van een 'straatballet' in de woorden van Jane Jacobs. Een 'straatballet' waarin de wijk als theater fungeert, de straten als podium en de bewoners als acteurs. De kwaliteit van de openbare ruimte en de mogelijkheid tot ontmoeten zijn van belang omdat ondanks de individualisering de mensen snakken naar verbinding, saamhorigheid en geborgenheid.[118] De commercie sluit hierop aan (koffiezaken e.d.) en steeds vaker gebeurt het op de straat voor je deur en wordt de stoep het terras van de toekomst.[119]

Het ontwikkelen van sterke sociale bindingen (gezamenlijk een buurtbarbecue organiseren, samen Opzoomeren, bij elkaar op de koffie komen of zich over elkaar ontfermen) of zwakke sociale bindingen (elkaar ontmoeten via een buurtapp, Facebook of sportschool) gaat steeds minder makkelijk in een sterk gefragmenteerde stad. Als er in de verdichte steden plekken zijn waar men regelmatig korte ontmoetingen heeft met anderen, ontwikkelt zich publieke familiariteit. Voor de stadsbewoners is het hooguit nodig om te kunnen navigeren door de openbare ruimte om te voelen dat je er veilig bent en dat je er tot op zekere hoogte controle over hebt. Dit navigeren gebeurt in de 'time-in-between'; de tijd waarop je onderweg bent van je privéhuis naar de rest van je leven. Je begeeft je door je buurt, je stopt bij een winkel, je staat bij een bushalte en ondertussen loop je mensen tegen het lijf die je kent, van gezicht, of omdat je weleens een praatje met ze maakt op het schoolplein of bij de hondenuitlaatstrook, of omdat je ze kent van je werk of school en ze ook, net als jij, in de buurt wonen. Het streven om elkaar diepgaand te leren kennen, louter op basis van de overeenkomst dat je in een en dezelfde buurt woont, is te hooggespannen. Door de vluchtige en toevallige ontmoetingen wordt de ander echter wel minder een vreemde en ontstaat enige vertrouwdheid en een gevoel van veiligheid (dit geldt ook voor de zelfde zwerver, bedelaar of verwarde persoon die men regelmatig tegenkomt).[120] In deze sfeer van vertrouwdheid en publieke familiariteit is het mogelijk om medeburgers aan te spreken op asociaal gedrag en ondermijning. Eén van de ambities van het Zaanse bestuur.[121] De sociale bindingen zullen in de dorpen van Zaanstad minder onder druk staan.

Samenhang binnen de opgave verstedelijking

Binnen de opgave 'verstedelijking' is er vooral een relatie tussen duurzame gebiedsontwikkeling en duurzame mobiliteit. Door bundeling van woon-werklocaties, het stapelen van functies en een gevarieerd aanbod van werk en voorzieningen, kunnen door de inwoners op korte afstand méér banen en voorzieningen bereikt worden. Het terugdringen van de auto door meer duurzame mobiliteit te bevorderen en door straten autoluw en autovrij te maken, is noodzakelijk omdat zonder maatregelen de autoverplaatsingen twee derde van alle verplaatsingen van de Zaankanters gaan uitmaken. Bovendien passen autoluwe straten en brede trottoirs uitstekend bij de behoeften van de vergrijzende bevolking. Er zijn diverse maatregelen (o.a. betalen naar gebruik, een verbod op parkeren op straat, het verhogen van de parkeerbelasting, het ombouwen van rijstroken tot busbaan, fietspad of groenstrook) die de dominantie van de auto kunnen terugdringen. In de meest stedelijke Zaanse wijken en buurten kan Zaanstad een duidelijke prioriteitsvolgorde hanteren om de duurzame mobiliteit zo veel mogelijk te stimuleren.

---

[118] Peter Giesen, *De weg van de meeste weerstand. Pleidooi voor de betrokken burger*, Cossee Essay 15, Amsterdam, 2013, blz. 61; Monique Kremer, *Een verbindende verzorgingsstaat. Over burgerschap, zorg en (super)diversiteit*, oratiereeks 574 Universiteit van Amsterdam, Amsterdam, 2017.

[119] VG Visie Nieuwsbrief 'Toekomst van de stad', *Behoefte aan herbergzaamheid blijft* (interview met bijzonder hoogleraar demografie Jan Latten), juni 2019.

[120] Talja Blokland, "Het belang van publieke familiariteit in de openbare ruimte", in: *Beleid en Maatschappij*, jrg. 36, 2009, nr. 3, blz. 183 – 191: Jan Willem Duyvendak en Fenneke Wekker, *Thuis in de openbare ruimte? Over vreemden, vrienden en het belang van amicaliteit*, Den Haag, 2015, blz. 38, 39.

[121] Gemeente Zaanstad, *Coalitieakkoord 2020-2022. 'De molen op de wind zetten',* november 2019, blz. 2.

Een brede integrale aanpak van de mobiliteitsopgaven, in relatie met duurzame gebiedsontwikkelingen, stelt wel hoge eisen aan de ambtelijke organisatie en vaardigheden (qua inhoud en proces, van beleid naar uitvoering, sectoroverstijgend, maatwerk per gebied én kennis van zaken).

Samenhang van verstedelijking met de andere Zaanse opgaven

De kwalitatieve verstedeling die Zaanstad nastreeft (nieuwe en betere woningen, meer groen, meer bewegingsmogelijkheden, klimaatadaptief, voorzieningen, gemengde woonwerk milieus, ruimte voor bedrijvigheid) versterkt de Zaanse economie en kan in Zaanstad de woonwerkbalans verbeteren.

Bij de grote verstedelijkingsopgave in Zaanstad is het van belang om de leefomgeving gezonder te maken. Een gezonde leefomgeving (luchtkwaliteit, groen, fietsen, wandelen, verkeersveilig) en een toegankelijk, aantrekkelijk buitengebied kan bijdragen aan het terugdringen van hart- en vaatziekten, overgewicht en obesitas en kan de gezondheidsachterstand van kwetsbare groepen verkleinen. De omvang en kwaliteit van de buitenruimte en voorzieningen kan ook beter aansluiten bij het groeiend percentage alleenstaanden dat bijvoorbeeld meer ruimte voor ontmoeten vraagt. Dit kan worden bereikt door bij de verstedelijking en in de bestaande wijken in zuidoost en noordelijk Zaanstad extra aandacht te besteden aan ruimtelijke inrichting voor gezondheidsbevordering door bewegen, ontmoeten, ontspannen, lopen, fietsen en gezonde voeding, fietslessen en goedkope fietsen. Ook is blijvende aandacht nodig voor het terugdringen van de relatief hoge milieudruk van luchtverontreiniging en geluid in Zaanstad. Een ongezond milieu, en dan vooral luchtverontreiniging, draagt bij aan de ziektelast. Gekeken naar de totale ziektelast is – ná roken en ná de combinatie van slecht eten en weinig bewegen – een slechte luchtkwaliteit (vanwege o.a. fijnstof, ultrafijnstof, stikstof, roet, PAK's) het derde grote gezondheidsrisico in Nederland en zeker in Zaanstad. De Nederlandse en Zaanse bronnen van luchtverontreiniging zorgen ervoor dat de Zaankanter gemiddeld negen maanden korter leeft en dat er jaarlijks ongeveer 120 sterfvallen zijn.[122]

Door oog te hebben voor de ontwikkeling, verbetering en versterking van gemengde woonwijken kan verstedelijking bijdragen aan het verminderen van de kansenongelijkheid. Gemengde woonwijken met homogene woonblokken of straten waarin Zaankanters met verschillende achtergronden en een sociaaleconomische status elkaar regelmatig tegenkomen. Deze ontmoetingen vergroten de leefbaarheid en levendigheid in de Zaanse wijken.

De kwaliteit van openbare ruimte, de mogelijkheid elkaar te ontmoeten en het bevorderen van de publieke familiariteit komt de veiligheid in Zaanstad ten goede. Als de buurt vervuild en rommelig is, geven bewoners vaker aan dat de woningen te dicht op elkaar staan en dat in hun perceptie de verdichting te ver is doorgeschoten. Als de omgeving schoon en heel is, voelen inwoners zich aanmerkelijk beter dan in buurten die ze vuil, verloederd en onveilig vinden.

[122] Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, *Toelichting op het Schone Lucht Akkoord. Gezondheidswinst voor iedereen,* januari 2020, blz. 9; Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), *Bijdrage van verschillende determinanten aan ziektelast, sterfte en zorguitgaven (infographic)*, april 2018. Totale ziektelast 4 procent en jaarlijks 12.800 sterfgevallen in Nederland. In 2021 vormt de bevolking in Zaanstad 0,9 procent van de Nederlandse bevolking; 0,9 procent van 12.800 sterfgevallen is 115 Zaanse sterfgevallen. Vanwege de relatief slechte luchtkwaliteit in Zaanstad naar boven afgerond op ongeveer 120 Zaanse sterfgevallen per jaar vanwege het (buiten)milieu en de slechte luchtkwaliteit.

3 Duurzaamheid

Wil Nederland en wil Zaanstad de internationale, nationale en lokale doelstellingen op het gebied van duurzaamheid nakomen dat moeten er vier duurzaamheidstransities plaatsvinden: de klimaatadaptatie, de energietransitie, de transitie naar een circulaire economie en de voedseltransitie. Tussen de vier duurzaamheidstransities bestaan belangrijke dwarsverbanden. Het is belangrijk om die samenhang te zien, om daarnaar te handelen en om de energietransitie, de transitie naar een circulaire economie en klimaatadaptatie niet als sectorale opgaven te behandelen.

Gemeenten (en dus ook Zaanstad) hebben een belangrijke rol in de energietransitie in de gebouwde omgeving, en samen met Rijk en provincie een rol in de klimaatadaptatie, de transitie naar een circulaire economie en de voedseltransitie. Te lang hebben Rijk, gemeenten en provincies geen duidelijke keuzes gemaakt betreffende de klimaatadaptatie. Te lang is vastgehouden aan de fictie dat alles overal zou kunnen. Recentelijk is kraakhelder geworden dat keuzes gemaakt moeten worden. Én wonen, én werken, én windmolens en zonnepanelen, én intensieve veeteelt, én natuur, én recreëren, én biodiversiteit in een klein gebied is niet langer mogelijk. In de nieuwe bestuursperiode kunnen deze duidelijke keuzes in Zaanstad, en elders, niet langer ontlopen worden.

In de nieuwe bestuursperiode zijn belangrijke versnellingen en intensiveringen nodig. Het energiegebruik en de CO_2-uitstoot van alle woningen In Zaanstad daalt sinds 2015 en het aandeel hernieuwbare energie neemt gestaag toe tot 4,3 procent in 2019. Maar het is te weinig en het gaat te langzaam. Met dit tempo – en zelfs met een verdubbeling van de jaarlijkse toename van de hernieuwbare elektriciteit tot gemiddeld 20 procent per jaar ten opzichte van de afgelopen jaren – gaat Zaanstad de eigen doelstellingen om tussen 2030 en 2040 klimaatneutraal te worden en dan alle energie (elektriciteit en warmte) uit hernieuwbare bronnen op te wekken, niet halen. Zelfs de haalbaarheid van de doelstellingen in 2050 is kwestieus. Er zijn nog grote stappen nodig in de CO_2-reductie in de industrie, verkeer en vervoer, verdere energiebesparing, de opwek van wind- en zonne-energie, het toepassen van andere vormen van duurzame energie (o.a. geothermie, aquathermie, riothermie, groene waterstof), de verdere uitrol de warmtenetten in Zaanstad, de transitie naar een circulaire economie en de klimaatadaptatie. Dit decennium moeten de grote stappen gezet worden en moeten nieuwe beleidsinstrumenten ingezet worden anders zijn de Zaanse doelstellingen in 2030, 2040 en 2050 niet meer dan een fata morgana. Daarbij is de betrokkenheid van de Zaankanters van groot belang. Daarvoor lijkt Zaanstad oog te hebben en ruimte te bieden.

Landelijke trends, ontwikkelingen en opgaven

De vier sterk samenhangende duurzaamheidstransities betreffen de klimaatadaptatie, de energietransitie, de transitie naar een circulaire economie en de voedseltransitie.

Klimaatveranderingen gaan door, zelfs bij aanzienlijke reducties van de uitstoot

Zelfs als nu fors op de rem wordt getrapt bij de uitstoot van broeikasgassen valt aan klimaatverandering niet te ontkomen. De opwarming van de aarde gaat door, de zeespiegel blijft stijgen en neerslagpatronen veranderen. Dit betekent dat de wereld, Nederland, regio's en gemeenten zich zullen moeten aanpassen aan de verwachte veranderingen. De belangrijkste klimaatrisico's voor Nederland zijn de gevolgen van temperatuurstijging, hitte, droogte, piekbuien, zeespiegelstijging, het verlies aan biodiversiteit en de verspreiding van ziekten en plagen. Daarmee heeft klimaatverandering effecten op vrijwel alle geledingen van de samenleving en heeft gevolgen voor de waterveiligheid, de zoetwatervoorziening, de gezondheid, het stedelijk gebied, de vitale infrastructuur (elektriciteit, ICT, transport), de landbouw, de industrie, het toerisme en de natuur. Een ambitieus en integraal klimaatbeleid – beleid dat niet wordt uitgesteld en waarin fundamentele keuzes worden gemaakt (bijvoorbeeld geen nieuwe woningen bouwen in gebieden die kwetsbaar zijn voor overstromingen en heftige regenbuien) – heeft het hoogste rendement. Door geen keuzes te maken ("alles kan overal") worden op termijn de maatschappelijke kosten uiteindelijk veel hoger.[123] Dit is te lang de praktijk geweest in Nederland.[124]

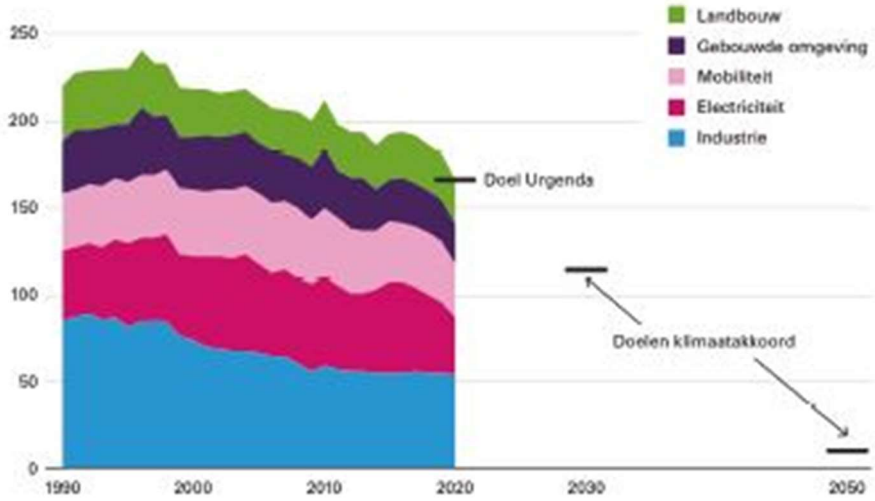
Gemeenten belangrijke rol in de energietransitie in de gebouwde omgeving

De internationale en nationale afspraken zijn dat Nederland de hoeveelheid CO_2 in 2030 met 55 of zelfs 60 procent zal reduceren ten opzichte van 1990 en in 2050 (netto)klimaatneutraliteit bereikt zal hebben. Elke sector (gebouwde omgeving, verkeer en vervoer, industrie, energie, afval en water en landbouw, bosbouw en visserij) moet hierin een bijdrage leveren. De gemeenten hebben een belangrijke rol in de energietransitie in de Gebouwde Omgeving. De Gebouwde Omgeving is goed voor circa 40 procent van het totale energieverbruik in Nederland. In de Gebouwde Omgeving wordt vooral aardgas verbruikt (direct voor verwarming en indirect voor elektriciteitsopwekking). Daarbij is de CO_2-uitstoot die in de industrie, de productie van elektriciteit en mobiliteit teruggedrongen moet worden kwantitatief nog belangrijker dan de CO2-reductie die gerealiseerd moet worden in de gebouwde omgeving (figuur 4). Met Regionale Energiestrategieën (RES) wordt ingezet op de verduurzaming van de elektriciteitsproductie, met het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW) op verduurzaming van de warmtevoorziening in de gebouwde omgeving, met de Versterkte Uitvoering Energiebesparingsplicht (VUE) op de energiebesparing bij bedrijven en instellingen en met de afspraak uit het Klimaatakkoord op de verduurzaming van de mobiliteit.

[123] Nicole Glanemaan, Sven N. Willner & Anders Levermann, "Paris Climate Agreement passes the cost-benefit test", in: *Nature Communications*, jrg. 11, nr. 110, januari 2020; Rolf Schuttenhelm, "Niets aan milieu doen veel duurder dan investeren in klimaatbeleid, in: NU.nl, 1 oktober 2019; Rolf Schuttenhelm, "Opwarming dreigt onbetaalbare kostenpost te worden voor arme landen, in: *NU.nl*. Met een royale bandbreedte en met de nodige onzekerheden worden in ander onderzoek de kosten van niets-doen geraamd worden. Tot 2050 is geraamd dat de economische schade van klimaatverandering kan liggen tussen 49 en 124 miljard euro; waarvan 5,3 tot 40 miljard bestaat uit schade aan funderingen. De schade door bodemdaling in het landelijk gebied is tot 2050 geraamd op € 21 miljard. Rijksoverheid, *Klaar voor klimaatverandering*, Brede Maatschappelijke Heroverweging, Den Haag, 20 april 2020, blz. 19-22. Zie voor de toenemende financiële risico's die klimaatverandering met zich meebrengt ook: Mark Beunderman, "Het klimaatrisico: oranje lucht, vuile rook en miljarden dollars schade", in: *NRC*, 19 september 2020, blz. E2. Het niet-circulair winnen en produceren van materialen en grondstoffen zorgt voor een milieuschade van € 31 miljard (4½ procent van het bbp). Rijksoverheid, *Naar een economie zonder afval*, Brede maatschappelijke heroverweging, 20 april 2020, blz. 6 en 9. Er zijn ook belangrijke niet-monetaire kosten en baten. Bij hetzelfde primaire grondstofgebruik kan bijvoorbeeld een circulaire economie met 80 procent hergebruik ongeveer vijf keer zo groot zijn als de huidige, lineaire economie. Verder zijn er baten – of niet-gemaakte kosten – vanwege gezondheidswinst, nieuwe banen, kortere ketens, versterking van de lokale economie en geringere afhankelijkheid van het buitenland.

[124] Commissie Remkes, *Niet alles kan overal*, Amersfoort, juni 2020; Raad voor leefomgeving en infrastructuur (Rli), *Geef richting, maak ruimte,* Den Haag, november 2021.

Figuur 4 Uitstoot van CO_2-equivalenten in Nederland vanaf 1990 in megaton



Bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 39 925, nr. 1 (Miljoenennota 2022), blz. 78.

Nog ver verwijderd van een volledig circulaire economie en zelfs de tussendoelen worden niet gehaald

60

In Nederland zijn de internationale afspraken vertaald in de nationale opgave om vóór 2050 een volledig circulaire economie te realiseren in Nederland. Met als tussendoelstelling om in 2030 vijftig procent minder gebruik te maken van minerale, fossiele en metalen primaire grondstoffen. Verschillende grondstoffentrends gaan echter niet de goede kant op en het tussendoel is nog ver weg. Alhoewel de efficiëntie in het gebruik van grondstoffen is toegenomen, is het totale grondstoffengebruik nauwelijks veranderd. Zes van de zeven nationale doelen voor afval worden naar verwachting niet gehaald.

De volgende belemmeringen zijn nog lang niet opgelost. De financiering van de transitie naar een circulaire economie schiet op vele punten nog tekort. Milieuschade wordt niet beprijsd waardoor de primaire grondstoffen te goedkoop zijn, de prijs van recyclaat is te hoog, de kwaliteit te laag en het volume te gering. Het verbranden van afval is in het huidige systeem goedkoper dan recyclen. Circulaire verdienmodellen komen moeilijk van de grond door een gebrek aan risicofinanciering; voor ongeveer 60 procent van de financieringsbehoefte van circulaire activiteiten is (nog) geen financiering. Circulaire verdienmodellen komen ook moeilijk van de grond door onbenutte schaalvoordelen, informatie- en imagoproblemen en hoge transactiekosten.[125] Het is een belangrijke taak voor de Rijksoverheid en gemeenten om dit marktfalen in de transitie naar een circulaire economie met regelgeving, beprijzing, subsidiëring en voorlichting te mitigeren.

[125] Rijksoverheid, *Naar een economie zonder afval*, Brede Maatschappelijke Heroverweging, Den Haag, 20 april 2020, blz. 32 en 44.

De transitie naar een duurzaam voedselsysteem vergroot de kwaliteit van het Zaanse buitengebied

De kernkwaliteiten van het Zaanse buitengebied zijn het open landschap, de ruimte, de natuurgebieden, het groen, het unieke cultuurlandschap en het historisch erfgoed. Een landschap waarin het verleden nog 'leesbaar' is. In Zaanstad zijn circa zestig veehouderijen actief. Het betreft vooral middelgrote veehouderijen met een bovengemiddelde weidegang en enkele intensieve veehouderijen.[126] Met een meer natuurinclusieve en kringlooplandbouw kan de uitstoot van methaan, ammoniak en stikstof verminderen en is het mogelijk om de biodiversiteit te vergroten en om de beleving van het landschap, de natuur, de ruimte en de rust te versterken. Dit kan op termijn de economie in het buitengebied versterken. Het toekomstbestendig maken van de landbouw en veeteelt kent de trefwoorden: duurzaam, natuurinclusief, biologisch, kringlooplandbouw en nieuwe verdienmodellen.[127]

Stand van zaken in Zaanstad

In de vorige trendstudie scoorde Zaanstad op allerlei duurzaamheidsindicatoren laag. Vergeleken met de gemiddelde prestaties in Nederland was het aantal en het vermogen aan zonne-energie installaties in Zaanstad laag en was het aandeel hernieuwbare energie geringer. Ook daalde het gasverbruik van woningen minder snel dan in heel Nederland. De lage duurzaamheidscores maakte Zaanstad kwetsbaar. Een kwetsbaarheid die vanwege de ligging, de traditionele industrie, de gemiddeld weinig duurzame woningvoorraad en de gevolgen van de klimaatveranderingen (intensievere regenval, overstromingen) alleen met grote beleidsinspanningen is te verminderen.

Voor de gemeente was vier jaar geleden een grote opgave om de grootschalige energiebesparing in de Zaanse industrie te ondersteunen, om een regionaal warmtenet te realiseren, om ruimte te bieden aan de ontwikkeling van windparken, zonneweiden en biomassacentrales en om – door bijvoorbeeld de collectieve inkoop van zonnepanelen – het gebruik van hernieuwbare elektriciteit te bevorderen. Met een aantrekkelijke lening voor investeringen in duurzaamheid, het energiezuiniger maken van 66.000 woningen met label D, het ondersteunen van het Zaans Warmtenet voor 15.000 tot 20.000 Zaanse woningen en het opzetten van een energiehandelsplatform We Spark zouden versnellingen gerealiseerd gaan worden. De opgave voor Zaanstad is daarbij extra ingewikkeld omdat de gemeente weinig eigen grond heeft en dus sterk afhankelijk is of andere partijen (burgers, huiseigenaren, woningcorporaties, ondernemers en boeren) belangrijke stappen willen en kunnen zetten.

Emissies broeikasgassen en energiegebruik woningen daalt

Van 2015 tot 2019 dalen de emissies van broeikasgassen in Zaanstad. De emissies bereikten een hoogtepunt in 2015 en sindsdien zijn de jaarlijkse emissies afgenomen. Deze afname is voor het overgrote deel toe te schrijven aan de reductie van de emissies in de industrie in de periode 2015 tot 2017. Het betreft vooral de reductie van fluorkoolwaterstoffen (HFK's), die onder andere worden gebruikt als koelmiddel in koelkasten en airconditioners.[128] Van 2014 tot 2020 neemt in Zaanstad de CO_2-uitstoot van woningen met gemiddeld 3,2 procent per jaar af.[129] Gaat dit snel genoeg om de doelen in 2030 en 2050 te kunnen halen?

---

[126] Gemeente Zaanstad, *Schone Lucht in Zaanstad. Actieplan Luchtkwaliteit 2021-2030,* september 2021, blz. 19.

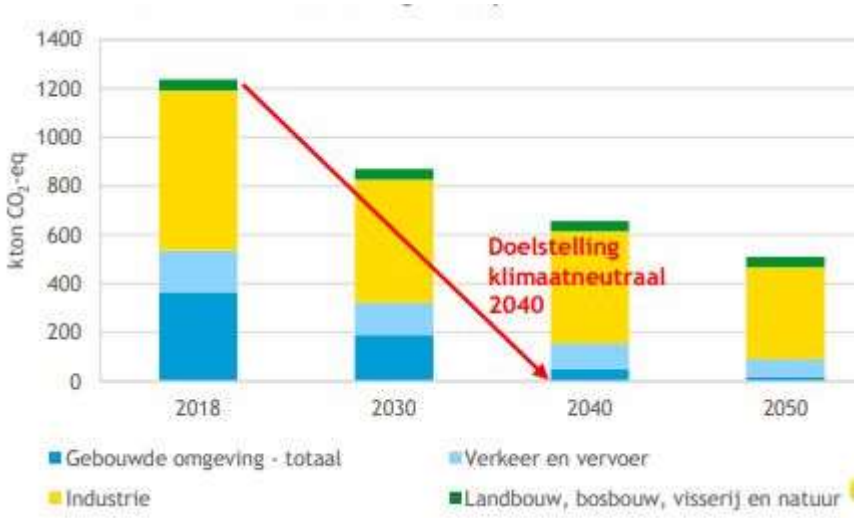
[127] Ministerie van LNV, *Realisatieplan Visie LNV, Op weg naar een nieuw perspectief*, 2019; Anne-Charlotte Hoes, Carlijn Savelkouls, Charon Zondervan en Volkert Beekman, *Voedselinnovaties in Nederland: een greep uit vernieuwende initiatieven, Wageningen Economic Research, Wageningen, 2016;* Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Naar een voedselbeleid*, Amsterdam, 2014.

[128] Katja Kruit, Pien van Berkel en Louis Leestemaker, *Ontwikkeling CO_2-emissies Zaanstad: 2010-2019,* CE Delft, Delft, november 2021.

[129] Berekening door Platform31 op basis van de Zaanse gegevens in dashboard Klimaatmonitor van Rijkswaterstaat. In 2014 is in Zaanstad de CO_2-uitstoot van woningen 243.065 ton en in 2020 is de CO_2-uitstoot van woningen 200.363 ton.

Uit de doorrekening van de plannen en ambities van het Zaans Klimaatakkoord 2.0 kan tot een oordeel gekomen worden. De plannen grijpen vooral aan op de gebouwde omgeving (figuur 5). De ambities moeten onder andere gerealiseerd worden met de Transitievisie Warmte, de aanleg van open warmtenetten en de aansluiting van woningen, utiliteitsgebouwen en een zwembad aan het net, de energieprestatie-eisen die aan nieuwbouwwoningen worden gesteld en de aardgasvrije bouw van nieuwbouwwoningen, subsidies voor huiseigenaren om grotere labelstappen te zetten, de collectieve inkoop van zonnepanelen, vloerisolatie, spouwmuurisolatie en HR++-glas, de label-C-verplichting voor kantoren en de verduurzaming van het gemeentelijk vastgoed. Met de doorgerekende plannen is de verwachte reductie vooral groot in de gebouwde omgeving. De plannen compenseren naar verwachting de toename van de CO_2-uitstoot door de 25.000 nieuwe woningen die de komende dertig jaar naar verwachting aan de woningvoorraad in Zaanstad toegevoegd zullen worden. De doorgerekende maatregelen omvatten daarbij niet *alle* maatregelen en ontwikkelingen die plaatsvinden in Zaanstad.[130]

Figuur 5 Verwachte ontwikkeling van de totale ambities op basis van het Zaans Klimaatakkoord 2.0



Bron: Gemeente Zaanstad, Staat van Zaanstad, Editie 2021, blz. 68.

Met alle bestaande plannen is Zaanstad in 2040 nog niet klimaatneutraal

Zelfs als het lukt om alle plannen en maatregelen uit te voeren, en als de woningen in de kansrijke buurten aardgasvrij kunnen worden, dan is Zaanstad in 2040 nog niet klimaatneutraal. De resterende opgave is het grootst binnen de sector industrie. De Zaanse industrie is verantwoordelijk voor 53 procent van de uitstoot van alle broeikasgassen en 37 procent van alle CO_2-uitstoot in Zaanstad. Deze uitstoot is moeilijk te beïnvloeden door de gemeente en is vooral afhankelijk van beleid van het Rijk en Europa. Maar zelfs exclusief de sector industrie is de reductie in 2030 en 2040 respectievelijk 37 procent en 66 procent. Zodat – zelfs als alle plannen en maatregelen waaronder de Transitievisie Warmte voor 100 procent uitgevoerd (kunnen) worden – resteert er voor Zaanstad in de periode 2040 tot 2050 nog aanzienlijke opgave.[131]

[130] CE Delft, *Doorrekening Zaans Klimaatakkoord 2.0,* Delft, februari 2021, blz. 15. Het Zaans Klimaatakkoord telt ruim 150 initiatieven en maatregelen. Voor de doorrekening is een selectie gemaakt van 9 ontwikkelingen en 15 maatregelen en initiatieven die voldoende concreet zijn om door te rekenen en/of een significant effect of prognose hebben. Gemeente Zaanstad, *Nieuw Zaans Klimaat. Klimaatakkoord 2.0,* Zaanstad, maart 2021, blz. 60. Het kan zijn dat de werkelijke emissiereductie groter zal zijn dan geraamd.

[131] Gemeente Zaanstad, *Staat van Zaanstad 2021*, blz. 68; CE Delft, *Doorrekening Zaans Klimaatakkoord 2.0,* Delft, februari 2021, blz. 18, 19, 45; Gemeente Zaanstad, *Nieuw Zaans Klimaat. Klimaatakkoord 2.0,* Zaanstad, maart 2021, blz. 7.

Nog grote stappen in CO_2-reductie nodig in de industrie, verkeer en vervoer

De Green Business Club Zaanstad (GBCZ) heeft met behulp van een subsidie van de provincie Noord-Holland en een bijdrage van de gemeente Zaanstad honderd gratis energiescans van de organisatie Klimaatroute aangeboden aan bedrijven. Na de scan worden de bedrijven gedurende minimaal één jaar begeleid bij het nemen van stappen voor een meer energie-efficiënte bedrijfsvoering. De Zaanse industrie en de gemeente hebben in 2019 een intentieovereenkomst 'Zaanstad Maakstad' gesloten en werken deze komend jaar verder uit in een samenwerkingsovereenkomst. De komende periode wordt ingezet op de uitbreiding van tien naar circa dertig bedrijven. Daarnaast wordt gewerkt aan de concretisering van het regioplan Noordzeekanaalgebied (NZKG). In dit plan stellen zeven industriebedrijven die in de gemeente Zaanstad zijn gevestigd hun mogelijke pad vast om tot nul CO_2-emissies te komen in 2050. De verwachting is dat zonder subsidies veel NZKG-projecten *niet* van de grond komen.[132]

Binnen de emissies van verkeer en vervoer wordt ongeveer de helft van de emissies veroorzaakt door personenauto's. Verder veroorzaakt het vrachtverkeer (bestel- en vrachtauto's) ongeveer een kwart van de emissies. Een andere belangrijke categorie zijn de mobiele werktuigen met een verbrandingsmotor (binnenvaartschepen, aggregaten en bouwmachines). Verder veroorzaken de zeeschepen op het Noordzeekanaal emissies die voor Zaanstad relevant zijn. Door de groei van de stad wordt in 2040 ten opzichte van nu een toename van het aantal ritten met personenauto's verwacht van 26 procent en met het openbaar vervoer van 29 procent. De maatregelen van Zaanstad om de emissies van het verkeer en vervoer te verminderen, betreffen het vergroten van het aantal publieke laadpunten (van 386 in 2021 tot circa 4.500 in 2040), het aantrekkelijker maken voor Zaankanters om meer duurzame modaliteiten te kiezen (scherpere parkeernormen, versterking van het fietsnetwerk, voldoende fietsparkeervoorzieningen, meer prioriteit voor fietsers bij verkeerslichten, sterke HOV-corridor van Zaandam-Oost naar Amsterdam-Noord, snelheidsbeperkingen op verschillende wegen) en het instellen van een zero-emissiezone voor de stadslogistiek in 2025.[133]

Aandeel hernieuwbare energie neemt toe, aandeel nog beperkt, aanzienlijke versnelling nodig

In 2019 is in heel Nederland het percentage hernieuwbare energie (elektriciteit, warmte, vervoer) 8,5 procent.[134] Het percentage hernieuwbare energie is in 2019 in Zaanstad 4,3 procent, in de RES-regio Noord-Holland-Zuid 5,9 procent en in de provincie Noord-Holland 7,9 procent. Daarmee scoren Zaanstad, Noord-Holland-Zuid en de provincie onder het gemiddelde aandeel hernieuwbare energie in Nederland.

Van de *elektriciteit* wordt in Nederland in 2019 gemiddeld 20 procent hernieuwbaar opgewekt. Voor Zaanstad is dat percentage 6 procent (en stijgend), voor de RES-regio Noord-Holland-Zuid 5,6 procent (en opmerkelijk genoeg niet stijgend) en voor de provincie Noord-Holland 11,1 procent (en stijgend).[135] Zaanstad scoort laag in vergelijkend perspectief. Zo zijn er gemeenten die al meer dan honderd procent

[132] Gemeente Zaanstad, *Staat van Zaanstad 2021*, blz. 68; CE Delft, *Doorrekening Zaans Klimaatakkoord 2.0,* Delft, februari 2021, blz. 25, 30 en 45.

[133] Katje Kruit, Pien van Berkel, Louis Leestemaker, *Ontwikkeling CO2-emissies Zaanstad: 2010-2019,* CE Delft, Delft, november 2021, blz. 23-29.

[134] Van de hernieuwbare warmte (exclusief hernieuwbare warmte uit groen gas) wordt aangenomen dat deze warmte in het gebied zelf wordt verbruikt. Soms is dat niet zo, namelijk als de warme van een warmtenet wordt geleverd aan verbruik buiten de gemeentegrenzen. Groen gas wordt ingevoed in het aardgasnet en verbruikt als aardgas. Het groene gas telt mee in het aardgasverbruik. Zonnestroom 'achter de meter' wordt direct gebruikt in de woning, het bedrijf of de instelling zodra deze is opgewekt. Daarom bereikt deze zonnestroom het elektriciteitsnet niet. Er wordt aangenomen dat 33 procent van de opgewekte zonnestroom wordt gebruikt 'achter de meter'. Bij deze aanname tellen de zonnepanelen in zonnevelden niet mee. Immers, een zonneveld heeft geen gebruik 'achter de meter'. Rijkswaterstaat, Klimaatmonitor, *Dashboard Hernieuwbare Energie*.

[135] Rijkswaterstaat, *Klimaatmonitor*, Dashboard 'hernieuwbare energie'. Zie voor de sterke toename van de zonnestroom en het vermogen van de geregistreerde zonnepanelen Gemeente Zaanstad, *Staat van de Stad 2021*, blz. 70.

van de elektriciteit hernieuwbaar opwekken: bijvoorbeeld Dronten (182 procent), Alkmaar (112 procent) en Lelystad (107 procent).

Voor de komende jaren kan het noodzakelijke groeipad geraamd worden. Het afgelopen decennium (2010 tot en met 2019) neemt de hernieuwbare *energie totaal* (warmte, elektriciteit en biobrandstoffen voor vervoer) met gemiddeld 5,5 procent per jaar toe in Zaanstad. De toename van de hernieuwbare energie in Zaanstad wordt verklaard door de *hernieuwbare elektriciteit* (vooral zonnepanelen) en door de biobrandstoffen voor vervoer, en (nog) *niet* door een toename van de hernieuwbare warmte.[136] In dezelfde periode neemt de *hernieuwbare elektriciteit* in Zaanstad jaarlijks met gemiddeld 10,8 procent toe.[137] Dit is een aanzienlijke jaarlijkse groei. Een zelfde gemiddelde jaarlijkse groei van de hernieuwbare elektriciteit als in heel Nederland. Maar tegelijkertijd kan becijferd worden dat de komende jaren het tempo aanzienlijk omhoog moet en de jaarlijkse toename van de hernieuwbare elektriciteit zo'n 20 procent moet worden.[138] Als de afgelopen jaren voor de installatie van zonnepanelen de makkelijkste Zaanse daken al zijn gebruikt dan is de verdubbeling van de jaarlijkse toename van de hernieuwbare elektriciteit de komende jaren een verre van eenvoudige opgave. Versnellingen en intensiveringen zijn de komende jaren nodig om de toename van de hernieuwbare elektriciteit jaarlijks met 20 procent te laten toenemen in dit decennium, om de doelstellingen in 2030 te gaan halen en om tussen 2030 en 2040 klimaatneutraal te worden en dan *alle* energie (elektriciteit en warmte) uit hernieuwbare bronnen op te wekken.[139]

Zaanstad kwetsbaar voor energie-armoede

Voor ruim 11 procent van de Zaanse huishoudens is de energierekening nu al een probleem. De energierekening vormt voor deze huishoudens meer dan 10 procent van hun inkomen.[140] Deze problematiek is vooral groot in de wijken van Zaandam-Oost. De toename van de energieprijzen en de kosten van de energietransitie dreigen dat probleem te vergroten. Komen straks meer arme huishoudens in financiële moeilijkheden door de kosten van de transitie naar een duurzaam energiesysteem? De sterk stijgende gasprijzen van dit moment wakkeren deze bezorgdheid verder aan. De energiearmoede is niet alleen ellendig voor de betrokkenen zelf, maar het zorgt ook voor een scala aan sociaaleconomische problemen en kan het maatschappelijk draagvlak voor de energietransitie ondermijnen. Problemen van algemene armoede en energiearmoede zijn uiteraard sterk met elkaar verweven, maar vallen lang niet altijd samen. Niet alle huishoudens met hoge energiekosten zijn arm, en omgekeerd zijn er huishoudens met een laag inkomen die relatief weinig aan energie uitgeven en geen betalingsproblemen kennen. Theoretisch hoeft de energietransitie voor vele huishoudens niet tot extra maandelijkse woon- en energielasten te leiden. De daling van de energiekosten ná de energietransitie kan voldoende zijn om de kosten van de energietransitie te kunnen betalen. De praktische uitvoering vraagt veel aandacht omdat elke situatie, elk huishoudens en elke woning anders is.

[136] Het warmtenet (eerste fase) is in 2020 in gebruik genomen in Zaandam-Oost.

[137] Berekend door Platform31 op basis van de Zaanse gegevens in de Klimaatmonitor. De hernieuwbare *energie totaal* is 268 TJ in 2010 en 432 TJ in 2019; de *hernieuwbare elektriciteit* is 59 TJ in 2019 en 149 TJ in 2019.

[138] In het Nieuw Zaans Klimaat wordt verwacht dat in 2030 de totale hoeveelheid hernieuwbare elektriciteit in Zaanstad 310 GWh kan zijn. Daarmee neemt het percentage hernieuwbare elektriciteit over het totale gebruik in Zaanstad toe van 6 procent in 2019 naar 46 procent in 2030 en zelfs tot ruim 300 procent van de elektriciteitsvraag van de gebouwde omgeving. Een groot deel daarvan moet komen uit gebieden voor hernieuwbare opwek die worden aangewezen in de Regionale Energiestrategie door de gemeenten Beemster, Edam-Volendam, Landsmeer, Oostzaan, Purmerend, Waterland, Wormerland en Zaanstad. Gemeente Zaanstad, *Nieuw Zaans Klimaat. Klimaatakkoord 2.0,* Zaanstad, maart 2021, blz. 71. Volgens de Klimaatmonitor is in 2019 de productie van hernieuwbare elektriciteit in Zaanstad 149 TJ, omgerekend is dit 41,4 GWh. Uitgaande van het doel van 310 GWh hernieuwbare elektriciteit in 2030 moet de toename gemiddeld 20 procent *per jaar* zijn in de periode 2019 tot en met 2030.

[139] Gemeente Zaanstad, *Nieuw Zaans Klimaat. Klimaatakkoord 2.0,* Zaanstad, maart 2021, blz. 9.

[140] Gemeente Zaanstad, *Staat van de Stad,* blz. 74.

Energiearmoede is een multidimensionaal probleem dat moeilijk is te vangen in één indicator. Energiearmoede komt niet alleen voor bij huishoudens met een laag inkomen en hoge energiekosten, maar ook bij huishoudens met een laag inkomen en een huis met een lage energie kwaliteit (bijvoorbeeld een slecht geïsoleerd huis) en ook huishoudens met een huis van lage energiekwaliteit die zij niet zelf kunnen verduurzamen (denk aan huurders of bezitters met weinig vermogen). Met deze brede invalshoek is een raming dat een toename van de totale energierekening met bijvoorbeeld 20 procent – uitgaande van een huishouden met gemiddeld energieverbruik (1.500 m^3 en 3.500 kWh) – zal leiden tot ongeveer 130.000 tot 170.000 huishoudens in Nederland die de energiearmoede-grens gaan passeren. Als de huidige gasprijzen aanhouden, kan het aantal huishoudens met energiearmoede in de komende paar jaar in Nederland groeien van pakweg 550.000 tot zo'n 700.000. Een relatief sterke toename van de energie-armoede wordt daarbij verwacht in Zaanstad en enkele andere middelgrote steden zoals Arnhem, Den Helder, Deventer, Emmeloord, Maastricht, Nijmegen en Tilburg.[141]

In de transitie naar een circulaire economie nog vele stappen te zetten

Onderdeel van de transitie naar een circulaire Zaanse economie is het reduceren van het restafval van inwoners na scheiding. Het percentage gescheiden afval ten opzichte van het totaal huishoudelijk afval neemt wel toe. Maar Zaanstad was ver verwijderd van de doelstelling om in 2020, na scheiding, het fijn restafval per inwoner niet meer te laten zijn dan honderd kilogram. In 2020 zat Zaanstad nog ruim op het dubbele. En meer dan 80 procent van dit restafval bestaat uit afvalstoffen die gescheiden kunnen worden (glas, kunststofverpakkingen, gft-afval, e.d.). Ook landelijk wordt de 100 kg doelstelling niet gehaald, maar is het verschil in de praktijk ten opzichte van de doelstelling minder groot dan in Zaanstad. Door het niet halen van de doelstelling wordt ook de beoogde reductie van CO_2-equivalenten niet gehaald. In de industrie vormen de methaanemissies een belangrijk deel van de emissies van overige broeikasgassen. Het grootste deel van deze methaanemissies komt vrij bij het storten van afval.[142]

De transitie naar een circulaire economie houdt véél meer in dan het scheiden van afval en het reduceren van afval. De opgave is om het primaire grondstoffengebruik te reduceren en om vooral geheel nieuwe circulaire producten en diensten te ontwerpen, ontwikkelen, produceren en te gebruiken. Het betreft het opnieuw ontwerpen van producten zodat er minder grondstoffen gebruikt hoeven te worden, gerecyclede materialen (recyclaten) toegepast gaan worden en halffabrikaten opnieuw benut worden. De zogenaamde strategieën hoog op de R-ladder. Met de Green Deal Circulaire Denim zet Zaanstad hierin stappen voor nog maar één soort textiel.[143] Maar de echte opgave betreft *alle* grondstoffen, halffabrikaten, producten, diensten en recyclaten. Voor deze grote opgave staan Nederland, de regio en Zaanstad nog maar aan het prille begin van een ingrijpende transitie. De circulaire economie is op dit moment goed voor zes procent van de Zaanse bedrijven en vijf procent van de banen.[144] Richting het jaar 2050 moet dat honderd procent zijn.

[141] Peter Mulder, Francesco Dalla Longa, Koen Straver, "Hogere gasprijzen leiden tot energiearmoede bij duizenden extra huishoudens", in: *Economisch Statistische Berichten*, 14 oktober 2021; Peter Mulder, Francesco Dalla Longa en Koen Straver, *De feiten over energiearmoede in Nederland. Inzicht op nationaal en lokaal niveau,* TNO-rapport 2021 P11678, Amsterdam, 21 september 2021.

[142] Gemeente Zaanstad, *Staat van de Stad 2021*, blz. 76; CE Delft, *Doorrekening Zaans Klimaatakkoord 2.0,* Delft, februari 2021, blz. 58.

[143] Gemeente Zaanstad, *Nieuw Zaans Klimaat. Klimaatakkoord 2.0,* Zaanstad, maart 2021, blz. 46 en 48.

[144] Gemeente Zaanstad, *Staat van de Stad 2021*, blz. 77.

Financier de meerkosten mee van de omvangrijke klimaatadaptatie-opgave voor Zaanstad en de regio

Zaanstad ligt beneden de zeespiegel en zou zonder dijken onder water staan. Beheersing van het waterpeil is voor Zaanstad van groot belang. Het te veel aan water wordt vanuit de polders naar een stelsel van kanalen en brede watergangen opgepompt en naar zee of naar het Markermeer afgevoerd. In droge perioden wordt zoetwater uit het Markermeer ingelaten om via de boezemwateren van Noord-Holland het watertekort aan te vullen. Veel van het groen en water in Zaanstad bezit cultuurhistorische en archeologische waarden en vergroten de belevingswaarde van het landschap voor de Zaankanters en de bezoekers.[145] Deze waarden staan onder druk.

Door de klimaatverandering nemen in Zaanstad de risico's toe van ernstige wateroverlast, hogere temperaturen, hittestress, droogte, bodemdaling, stormen, hoogwater en overstromingen. Vanuit deze risico's, de hoge kosten van het moeten treffen van klimaatadaptieve maatregelen ná de bouw en investering, en de nog veel hogere kosten van het achteraf moeten herstellen van de schade van klimaatverandering is het verstandig om het advies van de Deltacommissaris ook in Zaanstad ter harte te nemen. "Iedere schop in de grond en elke investering (ook voor woningbouw) moet klimaatbestendig uitgevoerd worden".[146] Door de stedelijke verdichting als gevolg van de woningbouwopgave worden de effecten van hittestress groter. Diverse buurten in Zaanstad zijn nu al kwetsbaar voor extreme wateroverlast, hittestress en verzakkingen door droogte. Er zijn wijken en buurten waar afvoer van regenwater over het maaiveld niet mogelijk is. Al de risico's zijn de afgelopen periode in kaart gebracht. Dit is stap één. Stap twee zijn de financiering, capaciteit, kennis, maatregelen en uitvoering om de gevaren te mitigeren en veel beter in te spelen op de bedreigingen. De klimaatadaptatie-opgave is daarbij complex omdat vele partijen betrokken zijn. Dit vergt een duidelijke regie en heldere kaders van de gemeente. Het Uitvoeringsplan Zaanstad Klimaatbestendig (2021-2026) beoogt zo'n kader te zijn.

Er is steeds beter inzicht in welke gebieden in Zaanstad extra koele plekken moeten worden ingericht, welke (langzaam verkeer) routes schaduwrijker moeten worden ingericht en welke wijken een andere inrichting vragen om wateroverlast te beperken. De praktische maatregelen die Zaanstad tot nu toe treft om klimaatadaptiever te worden, om de luchtkwaliteit te verbeteren en om een gezondere stad te worden zijn de 71 projecten in de Uitvoeringsagenda Groen en Waterplan die gericht zijn om de biodiversiteit te vergroten, de fijnstof en de stikstofdioxide te verminderen, de groen- en waterstructuren te verbeteren en om de recreatieve mogelijkheden van zowel het landschap als het stedelijke gebied te vergroten. Door in het stedelijk gebied meer bomen te planten, door kleinschalige parken aan te leggen, door op bushokjes sedumdaken aan te leggen, door wegen zodanig opnieuw in te richten dat het overtollige water via de goten naar het oppervlaktewater of groenstroken afstroomt en niet in het riool of kelders verdwijnt, door het rioolstelsel gescheiden aan te leggen, door het open graven van de in het verleden gedempte sloten, door te zorgen voor meer waterberging in wijken en wadi's aan te leggen, door te bevorderen dat tuinen en parkeerterreinen groener ingericht worden (steenbreek) of met waterdoorlatende bestrating.[147] Tot op heden zijn geen middelen vrijgemaakt om verder te gaan. Door

[145] Gemeente Zaanstad, *Groen- en waterplan Zaanstad. Waardevol groen en water in Zaanstad,* februari 2018.

[146] Klimaatbestendig investeren en bouwen vergt een meerinvestering van 300 tot 3.800 euro per woning, zo'n 35.000 tot 340.000 euro per hectare in de openbare ruimte en gebiedsontwikkeling, en ongeveer 10 procent extra ruimte. Door het vroegtijdig meenemen van klimaatadaptatie aan het begin van het plan- en ontwerpproces kunnen de meerkosten bovendien mogelijk beperkt blijven. Inpassen van de klimaatadaptatie-opgave achteraf leidt in ieder geval tot veel hogere kosten. Dat geldt ook voor het achteraf herstellen van schade door klimaatverandering. Dit wordt geschat op een factor 4 tot 5 duurder. Deltacommissaris, *Briefadvies woningbouw en klimaatadaptatie*, Kenmerk DC-2021/535, 1 september 2021; Nikéh Booister, e.a., *Het effect van klimaatverandering op de woningbouwopgave. Bodem en water als basis, klimaatbestendig op lange termijn. Bouwstenendocument*, Sweco, Ecorys, Deltares en Defacto stedenbouw, 6-12-2021.

[147] Gemeente Zaanstad, *Groen- en waterplan Zaanstad. Waardevol groen en water in Zaanstad,* februari 2018. In de toekomst moet in elke Zaanse wijk minimaal 20 procent van de openbare ruimte overschaduwd worden door bomen. Nu is dat in sommige buurten nog slechts 3 procent. De gemiddelde kroonbedekking in Zaanstad is 16 procent, het streefdoel is 20 procent

bijvoorbeeld groene daken en gevels op bestaande gebouwen en nieuwbouwprojecten aan te leggen of voor te schrijven die het aandeel groen in de stad verder kunnen verbeteren en tegelijk een positief effect kunnen hebben op temperatuurbeheersing en regenwateropvang. Bij nieuwbouw wordt dit in de *advisering* wel als kans meegegeven. Verder wordt de komende periode door Zaanstad gekeken naar subsidiemogelijkheden, waaronder de Impulsregeling klimaatadaptatie van het Rijk (2021-2023) waar de regio Noorderkwartier aanspraak op kan maken en de subsidie klimaatadaptatie van de Provincie Noord-Holland, waar de regio Zaanstreek-Waterland aanspraak op kan maken.

Zaanstad wordt omringd door een veenweidelandschap dat door veenoxidatie CO_2-uitstoot. Zaanstad kent vier deelgebieden met veenweide, met nog circa 60 actieve boeren. Het huidige landbouwkundig gebruik van deze veenweide vraagt om een lager grondwaterpeil dat de oxidatie van veen versterkt. Door de droogte, bodemdaling en zakkingsclausule komen in de bebouwde omgeving van Zaanstad ook houten paalfunderingen van gebouwen boven het grondwaterniveau uit en veroorzaken funderingsproblemen. Er wordt bij ongewijzigd beleid zo'n 6 cm bodemdaling verwacht in 2050 en 16 cm in 2100. Enkele in het veenweidegebied gelegen habitats zijn zeer stikstofgevoelig en lijden onder een hoge stikstofdepositie afkomstig van verschillende bronnen (mobiliteit, industrie, gebouwde omgeving, landbouw). Het stedelijke gebied in Zaanstad is omringd door kwetsbare Natura 2000-gebieden die gekenmerkt worden door hoge stikstofdeposities die deze natuurgebieden bedreigen. Het maakt duidelijk dat in Zaanstad de ecologische grenzen zijn overschreden en dat anders gewerkt moet worden als de stad wil blijven groeien en ontwikkelen. In het agrarisch gebied gaat een groot aantal populaties van soorten nog steeds achteruit (onder andere grutto's, kievitten, dagvlinders, libellen). Het landgebruik zal aangepast moeten worden als de lage grondwaterstand niet langer te realiseren is of verzilting een probleem wordt. Vlakbij bij Nauerna wordt geëxperimenteerd met natte teelten. Voor het landschap en veenweidegebied moet nog een samenhangend en integraal beleid en moeten nog concrete plannen ontwikkeld worden.[148]

Opgaven voor de toekomst om over na te denken

De doelen en ambities van Zaanstad zijn duidelijk. De stippen op de horizon zijn gezet. Zaanstad streeft er naar om tussen 2030 en 2040 klimaatneutraal te zijn door netto geen broeikasgassen uit te stoten (CO_2, F-gassen, methaan en stikstof). Dit is eerder dan de landelijke doelstellingen en bijzonder ambitieus gezien de grote stappen die nog moet gezet worden ten behoeve van de energietransitie (gebouwde omgeving, industrie, verkeer en vervoer), de transitie naar een circulaire economie en de klimaatadaptatie. Zelfs als de doelstellingen op het gebied van circulariteit en klimaatadaptatie in Zaanstad niet eerder behaald hoeven te zijn dan de landelijke doelstellingen in 2050 moet de komende dertig jaar nog grote stappen gezet worden. Op het gebied van de voedseltransitie en biodiversiteit heeft Zaanstad geen duidelijke doelstellingen geformuleerd; anders dan de klimaatambities in het landelijke gebied. Ten opzichte van vier jaar geleden is Zaanstad met de plannen en kaders weer een stap verder (RES, Transitievisie Warmte, Klimaatakkoord 2.0, Groen- en waterplan, Omgevingsvisie, etc.). Een sterke stap is de Doorrekening van het Zaans Klimaatakkoord 2.0 op de kwantitatieve effecten die verwacht mogen worden. Het is duidelijk dat dit decennium de grote stappen en tussenstappen gezet moeten worden om de doelen in 2030, 2040 en 2050 te kunnen halen. Dit komt neer op duidelijke keuzes (ook als ze pijn doen en de status quo bedreigen), concretiseren, financiën, capaciteit, vaardigheden en draagvlak. Daarbij is een heel pallet aan concrete maatregelen en veranderingen beschikbaar waaruit de gemeente, de bewoners, ondernemers en maatschappelijke

[148] Gemeente Zaanstad, *Nieuw Zaans Klimaat. Klimaatakkoord 2.*0, Zaanstad, maart 2021, blz. 41, 52, 54 en 67. Voor de polder Westzaan wordt gewerkt aan het integraal gebiedsproces. Gemeente Zaanstad en Provincie Noord-Holland, *Project: Integrale Visie Polder Westzaan. Organisatiefase en Concept Plan van aanpak,* januari 2021.

organisaties kunnen kiezen.[149] Om de route voor de komende jaren samen met de stad verder uit te werken, kan over een aantal opgaven nader nagedacht worden.[150]

Dit decennium de belangrijke versnellingen nodig; van plannen naar concrete uitvoering

De rijksoverheid is in eerste instantie aan zet om conclusies te verbinden aan het Urgenda-vonnis, de verhoogde EU-ambitie om in 2030 een CO_2-reductie van ten minste 55 procent te bereiken ten opzichte van 1990 en om invulling te geven aan de Green Deal. Voor de gebouwde omgeving werden voor de kabinetsformatie de volgende oplossingsrichtingen aangereikt: normeren van emissies in de bestaande bouw zodat er duidelijkheid is voor burgers en bedrijven (bijvoorbeeld via minimumeisen voor woningisolatie en warmte-installaties), betere beprijzing van het gebruik van aardgas en extra subsidiemiddelen om beter te kunnen sturen op het doel van 'woonlastenneutraliteit'. Zelfs met een minder hard gedefinieerd doel, zoals bijvoorbeeld 'betaalbaarheid', zijn extra middelen nodig om dit doel te kunnen bereiken.[151] Voor Zaanstad geldt dat in 2030 van de reductiemaatregelen 69 procent moet komen van landelijk beleid en de overige 31 procent van gemeentelijke maatregelen en initiatieven. Van de gemeentelijke maatregelen en initiatieven is 10 procent vastgesteld en is 90 procent nog ambitie.[152] Willen de doelstellingen voor 2030, 2040 en 2050 gehaald kunnen worden dan zijn belangrijke versnellingen nodig. Versnelling in onder andere de verdere concretisering van de RES, de uitrol van en aansluiting van vele woningen en gebouwen aan het open warmtenet, intensivering van het klimaatadaptatiebeleid en de transitie naar een circulaire economie.

Wees daarbij helder over de verwachtingen en verantwoordelijkheden. Door de historische emissie van broeikasgassen zal de gemiddelde temperatuur deze eeuw nog verder stijgen.[153] De huidige generatie, en vooral de ouderen, is verantwoordelijk voor driekwart van alle broeikasgassen die gedurende hún leven in de atmosfeer zijn terechtgekomen. Dit maakt het beleidsmatig en politiek verdedigbaar dat het terugdringen van de broeikasgassen niet aan de volgende generatie kan worden overgelaten. De huidige, oudere generatie heeft de verantwoordelijkheid om dit te fixen, veel meer dan de jeugd. De komende tien jaar moet het gebeuren.[154]

Het meer, beter en vaker combineren van instrumenten en middelen

Neem bij elke herinrichting of nieuwe ontwikkeling, in alle reguliere onderhouds- en beheersprogramma's en bij alle (vervangings)investeringen maatregelen die de gevolgen van klimaatverandering verminderen, die bijdragen aan de energietransitie en die zoveel mogelijk circulair zijn. Dit lukt nog niet in alle gevallen in voldoende mate in Zaanstad.[155]

Gebruik de Roadmap Klimaatrobuuste gebiedsontwikkeling, stel het veiligheidsdenken voorop bij het uitwerken van bouwplannen (ontruimingstijden, vluchtroutes) en wapen de essentiële infrastructuur (wegen, mobiele verbindingen, energie, cultureel erfgoed) tegen dijkdoorbraken en hoosbuien. Betrek het buitengebied en het landschap bij de waterbergingsopgave voor Zaanstad. Laat bij alle plannen en

---

[149] Marjan Minnesma en Hanneke van Ormondt, *Tussen kolen & Parijs. Gids voor spelers in de regionale energietransitie. Tips & inspiratie voor de RES'en*, Urgenda, Zaandam, mei 2021.

[150] Gemeente Zaanstad, *Nieuw Zaans Klimaat. Klimaatakkoord 2.0*, Zaanstad, maart 2021, blz. 75.

[151] Eindrapportage studiegroep Invulling klimaatopgave Green Deal, *Bestemming Parijs. Wegwijzer voor klimaatkeuzes 2030, 2050,* Den Haag, januari 2021, blz. 5 en 9.

[152] CE Delft, *Doorrekening Zaans Klimaatakkoord 2.0,* Delft, februari 2021, blz. 46.

[153] Gemeente Zaanstad, *Nieuw Zaans Klimaat. Klimaatakkoord 2.0*, Zaanstad, maart 2021, blz. 4.

[154] Bas Mesters, *Het herstel van Nederland. Twaalf oplossingen voor een land in crisis,* Amsterdam, 2021, blz. 104 (hoofdstuk 6 'Groene industrie in 2030' in gesprek met transitieaanjager Marjan Minnesma).

[155] Volgens Marjan Minnesma is nieuwbouw het probleem niet om energieneutraal en klimaatadaptief te bouwen. Toch gebruiken wij, onder andere in Zaanstad, deze kennis nog onvoldoende. Er worden in Zaanstad nieuwbouwwoningen gebouwd met "drie schaampaneeltjes op het dak". Als wij de nieuwe woningen zouden bouwen en opleveren met 20 zonnepanelen en een warmtepomp is de nieuwe woning volledig energieneutraal. PvdA, *Ledengesprek van Esther-Mirjam Sent met Diederik Samson, Marjan Minnesma en Jeroen Rooijakkers over klimaat,* 10 februari 2022 (https://www.youtube.com/watch?v=2XLkpp3NJLs op 44:15 minuut).

gebiedsontwikkelingen het adagium zijn: “hope for the best, prepare for the worst”. Als er middelen komen om het achterstallig onderhoud van de infrastructuur (wegen, fietspaden, bruggen) weg te werken dan kunnen deze gedaan worden met een klimaatadaptatieve en circulaire invalshoek.[156]

Draagvlak en snelheid om Zaanse woningen en wijken van het gas af te sluiten en leer daarbij van het Programma Aardgasvrije Wijken

Het Klimaatakkoord voorziet erin dat over tien jaar 1½ miljoen woningen van het gasnet zijn afgesloten. In 2050 moeten alle bijna negen miljoen huizen en andere gebouwen in Nederland aardgasvrij zijn. Van 2018 tot 2028 wil de regering met het Programma Aardgasvrije Wijken zo’n 50.000 woningen gasvrij maken. In de eerste drie rondes zijn 271 aanvragen gedaan door gemeenten en andere partijen.[157] De proefwijken en -projecten voor aardgasvrije wijken moeten het mogelijk maken om te leren en zouden idealiter leiden tot een vliegwiel voor de aanpak op grotere schaal om wijkgericht van het gas af te gaan. Tot nu gaat het trager dan bij de start voorzien en blijkt het leren en opschalen lastiger dan gedacht. De oorzaken zijn: de vertragend werkende wetgeving, gebrek aan kennis en tijd bij gemeenten en bewoners, onvoldoende financiële middelen bij gemeenten, het organiseren van de participatie en het vergroten van het kennisniveau van huurders en woningeigenaren – zodat zij effectief mee kunnen praten en denken – kost tijd. Omdat bovendien woningen in grote mate van elkaar verschillen, evenals de mogelijkheden en bereidheid van bewoners om aan de verduurzaming van hun huizen mee te doen, is de energietransitie op wijkniveau maatwerk en zijn de opgedane ervaringen lastig elders toe te passen en op te schalen. Verder ontbreekt landelijk beleid over hoe kosten en (financiële) risico’s verdeeld moeten worden over deelnemende partijen (gemeenten, bewoners en energieleveranciers). Ook zijn er wijken en buurten waar de woningen zo slecht en klein zijn dat het de vraag is of verduurzamen nog loont en of Zaanstad ook niet een sloop-, vernieuwings-, herhuisvestingsprogramma nodig heeft. Tot nu toe lijkt elke wijk en elke gemeente het wiel te moeten uitvinden. Dit vermindert de leer- en opschalingsmogelijkheden, vergroot de benodigde investeringen en daarmee komen gemeenten geld tekort om de verduurzamingprojecten af te ronden.[158] Tegelijkertijd stijgt de urgentie door de stijgende gasprijzen. En het brede pallet aan technieken en duurzame bronnen die in de proefwijken worden ingezet, zullen waarschijnlijk, óók voor Zaanstad nuttige inzichten voor de transitie opleveren.

[156] RTL Nieuws, *Achterstallig onderhoud infrastructuur tikkende tijdbom,* 24 juli 2020; Paul Groot, Rafael Saitue, Nylas Visser, *Investeren in de infrastructuur. Trends en beleidsuitdagingen,* Economisch Instituut voor de Bouw, december 2016; Arjen Schreuder, “Brug en weg aan vernieuwing toe. Zonder serieuze investeringen krijgt Nederland te maken met meer files, wachttijden en omleidingen door werkzaamheden, in: *NRC*, 30 oktober 2021, blz. 16. Naast het wegwerken van achterstallig onderhoud wordt de komende jaren 100 miljard euro geïnvesteerd in de ruimtelijke inrichting van Nederland (ongeveer € 50 miljard in woningen en ongeveer € 45 miljard in de bereikbaarheid van grote steden). Deze middelen kunnen beter benut worden om tegelijkertijd méér stappen te zetten in de richting van klimaatadaptatie, circulaire economie en energietransitie. Bij de 110 miljard euro ruimtelijke investeringen zijn de investeringen in het kader van het Nationaal Groeifonds en de EU-middelen nog niet meegerekend. Rijksoverheid, *Naar een economie zonder afval*, Brede Maatschappelijke Heroverweging, Den Haag, 20 april 2020, blz. 32 en 44.

[157] Dashboard proefwijken in aardgasvrijewijken.nl

[158] Algemene Rekenkamer, *Aardgasvrije wijken: te hoge verwachtingen gewekt*, Nieuwsbericht, Den Haag, 20 mei 2020; Erik van der Walle, “Rekenkamer fileert eerste aanpak aardgasvrije wijken”, in: *NRC*, 23 mei 2019, blz. E9; Jurre van den Berg, “Na twee jaar experimenteren in ‘aardgasvrije wijken’ zijn slechts 206 huizen van het gas af”, in: *De Volkskrant*, 18 januari 2021. Sam de Voogt, “Rijk, help bij verduurzamen woning”, in: *NRC*, 18 februari 2021; Marloes Dignum, e.a., *Warmtetransitie in de praktijk. Leren van ervaringen bij het aardgasvrij maken van wijken,* Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, 2021; Raad voor het Openbaar Bestuur, *Van Parijs naar praktijk. Bekostiging en besturing van de decentrale uitvoering van het klimaatakkoord*, Den Haag, januari 2021. Voor mensen die weigeren mee te doen met ‘van-het-gas-af’ blijft een apart gasnet nodig. Ministerie van Financiën, *IBO Financiering Energietransitie: beleidsmatige keuzes in kosten, prikkels en verdeling,* Den Haag, 30 maart 2021, blz. 6. De uitvoeringskosten voor het verduurzamen van het eigen vastgoed en de eigen mobiliteit, het zero emissie inkopen van grond-, weg- en waterwerken, zero-emissie maken van het busvervoer en de uitrol van de laadinfrastructuur lopen via het rijk en worden via de trap-op-trap-af systematiek bekostigd aan gemeenten of hiervoor zijn al (deels) bekostigingsafspraken gemaakt. Raad voor het Openbaar Bestuur, Van Parijs naar praktijk. Bekostiging en besturing van de decentrale uitvoering van het klimaatakkoord, Den Haag, januari 2021, blz. 7 en 31. Stedennetwerk G40, Steden maken het verschil!. Strategische agenda 2019-2022, s.l. s.a., blz. 8 en 9.

Bij de energietransitie zet Zaanstad nadrukkelijk in op het betrekken van de bewoners en de diverse burgerinitiatieven bij de energietransitie. Met het Europese project EMPOWER 2.0 werken veertien partners uit Nederland, België, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk, onder leiding van Zaanstad, samen aan vergroten van lokale betrokkenheid en lokaal eigenaarschap in de energietransitie. Zaankanters zijn betrokken via Klimaattafels, lokaal eigenaarschap wordt bevorderd door onder andere de ontwikkeling van een lokaal handelsplatform voor duurzame energie (WeSpark) en het open warmtenet (Warmtenetwerk Zaanstad BV) maak de aansluiting van diverse initiatieven van onderop en energiecoöperaties mogelijk.[159] De Transitievisie Warmte vormt vanaf 2022 de basis voor de wijkuitvoeringsplannen en initiatieven van de inwoners worden daarbij aangemoedigd. Inspirerende voorbeelden in Zaanstad zijn PIMBY (Please in My Back Yard) en de bewonersgroepen in Haaldersbroek en het Zaaneiland die de mogelijkheid willen onderzoeken om warmte en koude uit de Zaan te gebruiken (Aquathermie of Thermische Energie uit Oppervlakte Water (TEO)) als alternatief voor aardgas.

Voor de versnellingen en intensiveringen is een leidende rol van de overheid noodzakelijk

Er mag niet verwacht worden dat allerlei belangengroepen en partijen vrijwillig een heffing of een verbod op bepaalde economische activiteiten zullen voorstellen. In het kader van het algemeen belang is de overheid de enige partij die keuzes kan maken bij belangentegenstellingen en dilemma's. Het klimaatprobleem is een *commons* probleem en het is irreëel om te verwachten dat de maatschappelijke partijen het zonder het brede interventierepertoire van de overheid afkunnen. Een duidelijke koers ("bindt ons aan de mast!") geeft het bedrijfsleven langjarige zekerheid om de grote investeringen te doen.[160]

Deze leidende rol van de overheid is ook nodig richting inwoners. Omdat de meeste burgers de duurzaamheidstransitie nog niet een belangrijke prioriteit vinden en het zeer ingewikkeld zal zijn om de ingrijpende wijzigingen in wonen, werken, recreëren, verplaatsen, produceren en consumeren met voldoende snelheid te realiseren, is een leidende publieke rol van de overheid onmisbaar. De duurzaamheidstransitie vraagt dat duidelijk is wat de te bereiken doelen zijn, wat de kaders zijn, welke overheidsmiddelen beschikbaar zijn en welke inkomenseffecten aanvaardbaar zijn. Daarbij is de keuze van instrumenten (regulering, normering, beprijzing), draagvlak, de balans zoeken tussen economische vernieuwing en gevestigde belangen, én het beleggen van de opgave op het juiste schaalniveau van belang. De ingrijpende duurzaamheidstransitie dwingt een groot aantal ongemakkelijke keuzes af, gaat gepaard met creatieve destructie, roept allerlei weerstanden op en tast gevestigde belangen aan, noodzaakt tot de inzet van een breed interventierepertoire (vernieuwen, beschermen, bewaken, versterken, aanjagen, verdelen, compenseren, loslaten én radicaal doordrukken) en vergt krachtige bestuurders (nationaal, provinciaal, regionaal en gemeentelijk).[161]

Benut maximaal de ideeën en ambities van bewoners

Maatschappelijke acceptatie is voorwaardelijk voor een succesvolle transitie. De betrokkenheid van burgers is hiervoor cruciaal, evenals de verdeling van de lasten tussen burgers en bedrijven en tussen

[159] Gemeente Zaanstad, *Nieuw Zaans Klimaat. Klimaatakkoord 2.0,* Zaanstad, maart 2021, blz. 5, 9, 21, 26 en 74.

[160] Pieter Winsemius, "Beroepsvergaderaars aan Klimaattafels brengen geen doorbraken", in: *Trouw*, 10 oktober 2018; Wim Derksen, "Poldermodel gedoogbeleid. Boeren of bouwers, wie de zaak vervuilt. Hoort last te hebben van de overheid", in: *de Volkskrant*, 23 oktober 2019; Raad voor Leefomgeving en infrastructuur (Rli), *Naar een duurzame economie. Overheidssturing op transities*, november 2019, blz. 6-8; Michiel Hekkenberg en Robert Koelmeijer (eds.), *Analyse van het voorstel voor hoofdlijnen van het klimaatakkoord*, Den Haag, PBL, 2018, blz. 259.

[161] David Hamers e.a., *Reflectie op de leefomgevingsthema's in het coalitieakkoord 2021-2025,* Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, 23 december 2021; Anne Gerdien Prins en Aldert Hanemaaijer, *Voortgangsbericht circulaire economie 2022,* Planbureau voor de Leefomgeving, 2022; Denkwerk, *Voorbij netto-nul naar planeet-positief. Drie transities om Nederland terug te brengen binnen de grenzen van een leefbare aarde,* s.l.. januari 2022.

de burgers onderling.[162] Bewonersinitiatieven voor lokale warmtenetten, zonder betrokkenheid van de grote fossiele energiebedrijven, halen onder andere hun inspiratie uit Denemarken. Daar liggen overal lokale warmtenetten, waarvan 36 procent in bezit is van burgercoöperaties. Warmtenetten gevoed met lage temperatuur warm water uit de bodem, het riool of de sloot, of door gebruik te maken van groen gas of waterstof, of door gebruik te maken van warmtepompen met groene stroom uit eigen windmolen en zonnepark.[163] Ook in Zaanstad is behoefte aan meerdere warmtebronnen om de warmtenetten te voeden. Om draagvlak te verwerven, kan ook Zaanstad gebruik maken van burgerbegrotingen, burgerfora, raadplegingen van burgers waarbij niet, zoals bij het referendum, uit twee varianten gekozen kan worden, maar waarbij de burgers kunnen kiezen uit meer beleidsalternatieven en dilemma's kunnen afwegen (zogenaamde preferenda) en inwoners kunnen beloond worden voor hun betrokkenheid bij de besluitvorming en afwegingen. Ook kan meer gewerkt worden met ontwerpstudio's waarin wenselijke toekomstbeelden worden gemaakt om het gesprek te verdiepen en te verrijken. Hierbij kunnen ook de Zaankanters betrokken worden die in de traditionele inspraakprocedures veelal niet meedoen.[164] De nieuwe Omgevingswet biedt gemeenten de mogelijkheid om eigen lokale normen te stellen én om initiatiefnemers te verbinden met belanghebbenden. Hierdoor kan beter worden afgedwongen dat het eigenaarschap van nieuwe energiebronnen (vooral windmolens op land) met omwonenden wordt gedeeld.[165] Dit bevordert de acceptatie van projecten voor duurzame energieopwekking.[166]

Omdat een groot deel van de bewoners niet staat te springen om *nieuwe* warmte is het van belang om de transitie te verbinden met de andere thema's in de wijk (zeggenschap over de eigen leefomgeving, tarieven, duurzaamheid en service, versterken sociale cohesie, veiligheid, verminderen energie-armoede, e.d.). De gemeente en bewoners hebben elkaar hard nodig om de warmteprojecten van de grond te krijgen. Daarbij is het voor veel gemeenten een uitdaging om een bewonersinitiatief een duidelijke en gelijkwaardige positie te geven in het lokaal beleid. Zaanstad lijkt deze uitdaging aan te gaan. Draagvlak en een constructieve houding van de inwoners komen tot stand door goed luisterende ambtenaren, waardering voor de verschillende perspectieven, serieus genomen worden en eerlijke procedures. Als burgers een participatief proces als open en eerlijk ervaren, draagt het bij aan het vertrouwen in de gemeente en aan draagvlak voor beleid. Het is voor Zaanstad zinvol om veel

[162] Sociaal Cultureel Planbureau, *Onder de pannen zonder gas. Woningeigenaren en hun afwegingen voor aardgasvrije alternatieven*, Den Haag, 2019. Sommige burgers vinden dat de kosten onder iedereen gelijk moeten worden verdeeld, terwijl andere burgers vinden dat de sterkste schouders de zwaarste lasten moeten dragen.

[163] Frank Straver, "Met de hele wijk van het gas af: in Wageningen doen ze het gewoon", in: *Trouw,* 11 oktober 2018; Frank Straver, "Een prille maar serieuze trend: baas in eigen warmtebron", in: *Trouw*, 4 februari 2021. Ook 35 bedrijven en organisaties (Woonbond, Consumentenbond, natuur & Milieu Federatie, energiebedrijven, lokale coöperaties, netbeheerders) roepen op om ruimte te geven aan kleinschalige initiatieven en innovatieve ideeën. Warmtecoalitie, *Manifest – Naar een toekomstbestendige warmtenet,* s.l., 10 juni 2020; Frank Straver, "Oproep: Zorg dat warmtenet democratisch en duurzaam is, net als in Denemarken", in: *Trouw,* 10 juni 2020. Warmtenetten vanuit bewonersinitiatieven worden o.a. uitgevoerd in Terheijden en Vlieland. Hester van Santen, "In energievrijstaat Terheijden financieren inwoners hun warmtenet zelf", in: *NRC,* 22 juni 2020 en Esther Bijlo, "Primeur voor Vlieland: deze wijk wordt verwarmd zonder gas, maar mét een waterbassin", in: *Trouw*, 2 december 2021.

[164] Maarten Haijer, "Aardgasvrij avant-la-lettre – Leren van Malmö", in: Programma Aardgasvrije Wijken, *De opgave waar we voor staan is groot en complex. Essaybundel over aardgasvrije wijken door negen professoren*, Den Haag, januari 2020, blz. 17-23; Springtij, *Vergezichten en verkiezingen. Op weg naar een toekomstbestendige en waardevolle samenleving*, Springtij Manifest 2020, 28 september 2020; Rinie van Est en Arnoud van Waes m.m.v. Annick de Vries, *Elf lessen voor een goede Energiedialoog*, Rathenau Instituut, Den Haag, 2016; Adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid, *Betrokken bij klimaat. Burgerfora aanbevolen,* Den Haag, maart 2021: David van Reybrouck, "Geef burgers échte invloed op het klimaatbeleid met het preferendum", in: *NRC*, 8 oktober 2021.

[165] Dirk Sijmons, Jasper Hugtenberg, Fred Feddes en Anton van Hoorn, *Landschap en energie. Ontwerpen voor transitie*, Rotterdam, 2014; Sjors de Vries, *De energietransitie: dé ruimtelijke opgave met stip*, blog Ruimtevolk, 8 september 2016.

[166] Ruud Dorenbos, Saskia Buitelaar, Merel Omms en Emre Can, *Bewoners-voor-bewoners-initiatieven in de energietransitie. Literatuuronderzoek naar werkzame mechanismen, effectiviteit en impact,* Platform31, Den Haag, december 2020. De komende acht jaar volgt Platform31 acht geselecteerde bewonersinitiatieven met een grote mate van variatie om meer inzicht te krijgen in de effectiviteit van bewonersinitiatieven in de energietransitie.

aandacht te besteden aan de manier waarop burgers, bewonersinitiatieven en ambtenaren met elkaar praten, om méér te focussen op het proces en minder op de uitkomsten.[167]

Schets een aantrekkelijk toekomstperspectief

Het open warmtenet en de ruimte die er is voor bewonersinitiatieven is voor de snelheid en het draagvlak om van het gas af te gaan van belang. Er zullen nog steeds weerstanden overwonnen moeten worden. Ruim 9 procent van de particuliere woningbezitters kan een investering tot 25.000 euro in de verduurzaming van hun woning niet opbrengen. Huishoudens met ouderen kunnen de bedragen ook via de bank niet makkelijk lenen. En in diverse bestaande wijken in Zaanstad hebben de inwoners reeds genoeg zorgen aan hun hoofd. Dus het blijven schetsen van een motiverend toekomstbeeld en -verhaal blijft van belang. Tot nu toe is de RES-aanpak geen wervend toekomstverhaal dat kan zorgen voor draagvlak in de wijken en de buurten.[168] Er is behoefte aan verhelderende en aansprekende scenario's, verhalen en verbeeldingen van de toekomst. De watersector deed dit al in het vorm van het inspirerende project 'Groenblauwe'.[169] Ook voor het Programma Aardgasvrije wijken concludeerde Co Verdaas dat je zonder goed verhaal niemand meekrijgt.[170] Zaanstad kan van de lopende aanpakken aardgasvrije proefwijken nuttige lessen leren om op goede wijze de inwoners bij het aardgasvrij maken van de woningen en wijken te betrekken en om zo de snelheid en het draagvlak te vergroten.

Nog maar een beperkt aantal nieuwe circulaire producten, diensten en business modellen

Omdat de effecten van meer circulair produceren en consumeren vaak lange tijd op zich laten wachten, heeft het Planbureau voor de Leefomgeving het aantal circulaire bedrijven en het aantal *nieuwe* circulaire initiatieven geïnventariseerd. Er zijn ongeveer 85.000 circulaire activiteiten in Nederland, waar circa 420.000 banen mee gemoeid zijn. Omdat deze activiteiten al lang bestaan (reparatie van fietsen en auto's of verkoop via Marktplaats) worden ze vaak niet als circulair gezien. Het Planbureau nog maar 1.500 nieuwe circulaire initiatieven getraceerd. Nieuwe circulaire initiatieven door innovatieve ontwerpen als een modulaire koptelefoon, een Fairphone, speelgoed van rietsuikerresten, vloerkleden van gerecycled polyester of een fietspad van gerecycled plastic. Ook innovatieve businessmodellen zoals deelplatformen of abonnementen op een fiets, wasmachine of verlichting maken onderdeel uit van de nieuwe circulaire initiatieven. Sommige circulaire activiteiten zijn gekoppeld aan andere doelen, zoals de klimaat- of woningbouwopgave of een sociaal doel. Zo zijn er kleine verplaatsbare modulaire woningen, die ook leiden tot minder CO_2-uitstoot, en zetten kringloopwinkels en de Verspillingsfabriek in op werk voor sociaal kwetsbare groepen. Ook daaruit kan geconcludeerd worden dat wij nog maar

[167] Participatiecoalitie, *Bewonersinitiatief in de warmtetransitie. De Participatiecoalitie deelt 20 lessen uit de praktijk,* s.l., februari 2021; Christine Elisabeth Bleijenberg, *In gesprek of uitgepraat? Over de betekenis van gesprekken voor het verloop van lokale participatieprocessen,* proefschrift, Nijmegen, 9 juni 2021. Zie voor hoe het niet moet: Frans Soeterbroek, *Op klantreis met burgerinitiatieven? Doe ze dat niet aan!*, blog, 19 oktober 2020; Yolanda de Koster, "Burgerinitiatieven verdwalen in gemeentelijk doolhof", in: *Nieuwsbrief Binnenlands Bestuur*, 15 oktober 2020; Roel Woudstra, "Zitten gemeenten de groene burger dwars?", in: *Nieuwsbrief Binnenlands Bestuur*, 22 oktober 2020.

[168] Merel Ooms, Donald van den Akker en Ali Karatas, *Veranderd samenspel. Een verkenning van samenwerken tussen gemeenten en bewonersinitiatieven in de energietransitie*, Platform31, april 2020; A. Woestenburg, e.a., *Innovatie in besluitvorming richting aardgasvrije wijken*, G4/TNO/Platform31, mei 2020.

[169] De Publieke Zaak, *Meer Wel. Over Nieuwe Structuren in de 21-ste Eeuw,* s.l., 2021, blz.183, 184. Een manier is om intergenerationeel te leren denken, om te werken aan goed 'voorouderschap' (hoe kijken de volgende drie tot vier generaties op ons terug?) en om weer "kathedralen te bouwen" (de mensen die in de Middeleeuwen besloten om een kathedraal te bouwen, wisten dat zij het eindresultaat nooit zelf zouden zien; maar wat ze wel wisten, was dat ze iets waardevols wilden nalaten voor volgende generaties). De focus in de verbeelding en het toekomstverhaal kan zijn dat wij de rijkdom in de vorm van gezondheid, kennis, stabiliteit, welzijn en prettige leefomgeving, die wij van onze voorouders hebben geërfd, willen doorgeven aan volgende generaties. Toekomstperspectieven, verbeelden en verhalen zijn gemaakt door de Rli en het College van Rijksadviseurs. Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *De som der delen. Verkenning samenvallende opgaven in de regio*, Den Haag, maart 2019; College van Rijksadviseurs, *Panorama Nederland*, Den Haag, 2018.

[170] Co Verdaas, "Energie en gebiedsontwikkeling: een winnende combinatie", in: Programma Aardgasvrije Wijken, *De opgave waar we voor staan is groot en complex. Essaybundel over aardgasvrije wijken door negen professoren,* Den Haag, januari 2020, blz. 9.

aan het prille begin staan van de transitie naar een circulaire economie. Er zijn nog vele betekenisvolle extra stappen nodig om te komen tot een versnelde overgang naar een volwaardige circulaire economie. Het begin is er – ook met het gaan monitoren van circulaire activiteiten en stromen – maar er is veel meer nodig dan de circa 1.500 nieuwe circulaire initiatieven om het doel 'Nederland circulair in 2050' te halen.[171]

Zet in op en stimuleer circulaire activiteiten die leiden tot waardevermeerdering

Bij *upcycling* wordt een onbruikbaar product verwerkt tot een nieuw product dat méér waarde heeft dan daarvoor. Zoals een nieuwe tas van oude denim, tuinmeubilair gemaakt van oude olievaten of een design sofa gemaakt van 95 procent gerecycled plastic. In de bouw spreken we van *upcycling* wanneer, bijvoorbeeld, materialen in een gebouw aan elkaar worden geschroefd in plaats van gelast, waardoor het later weer uit elkaar te halen is en direct kan worden ingezet in een nieuw gebouw. Door *upcycling* hoeven er minder materialen te worden gebruikt, worden er minder grondstoffen gebruikt en wordt minder CO_2 uitgestoten. Daarnaast vermindert *upcycling* de hoeveelheid afval en daagt het bedrijven en ondernemers uit om duurzamere producten, die goed kunnen worden hergebruikt, te ontwikkelen. Het sloopbedrijf New Horizon beoordeelt bijvoorbeeld een te slopen gebouw vooral op de grondstoffen die hergebruikt kunnen worden en mede met deze invalshoek kan een scherpe prijs afgegeven worden voor de sloopklus.

Zo heeft bijvoorbeeld de gemeente Nijmegen voor de herstructurering van de Malderburchtstraat de landelijke titel van duurzame GWW-parel gekregen. Bij de reconstructie van de straat is bijna de helft minder CO_2 uitgestoten, is voor meer dan de helft herbruikbaar bouwmateriaal toegepast, werden klinkers en tegels direct hergebruikt, kon meer dan de helft van de bestaande wegfundering worden behouden en was door de toepassing van verzwaringsmatten minder grondverzet nodig wat aanzienlijk scheelde in de kosten.[172] Dergelijke duurzame werken worden gestimuleerd door bij de aanbesteding virtuele CO_2-prijzen te gebruiken waarmee bijvoorbeeld aannemers in de grond-weg- en waterbouw gestimuleerd worden om meer duurzame oplossingen aan te bieden, de materialen van dichtbij te betrekken en meer (beton)recyclaat te gaan toepassen.

Downcycling is het tegenovergestelde van *upcycling*. De gerecyclede producten en materialen verliezen aan kwaliteit en hebben een lagere waarde. Bijvoorbeeld het smelten of verkorrelen van bijvoorbeeld plastic om als nieuwe grondstof te gebruiken. Dit proces gaat door gemengde afvalstromen, vervuiling of omdat slechts een deel van het oorspronkelijke product hergebruikt kan worden vaak gepaard met kwaliteitsverlies.[173]

Een breed palet aan nieuwe instrumenten nodig om de circulaire transitie te doen slagen

Afhankelijk van de grondstof, halffabricaat, product of dienst zijn er vele actoren in binnen- en buitenland betrokken bij de transitie naar een meer circulaire keten. De overheid is slechts één van de actoren in een complex systeem. De financiering van de transitie naar een circulaire economie schiet op vele punten nog tekort. Milieuschade wordt niet beprijsd waardoor de primaire grondstoffen te goedkoop zijn, de prijs van recyclaat te hoog, de kwaliteit te laag en het volume te gering. Het verbranden van afval is in het huidige systeem goedkoper dan recyclen. Van Uitgebreide Producent Verantwoordelijkheid (UPV) is nog nauwelijks sprake. Circulaire verdienmodellen komen moeilijk van de

[171] Planbureau voor de Leefomgeving, *Integrale Circulaire Economie Rapportage 2021,* Den Haag, 2021; Planbureau voor de Leefomgeving, *Circulaire economie in kaart,* Den Haag, 2019.

[172] Pieter van den Brand, "Terugdringen CO2: de circulaire straat", in: *VNG Magazine*, nr. 20, 18 december 2020.

[173] Sabine Sluijters, "De cirkel beweegt, maar heeft nog een zetje nodig. Omslagverhaal Circulaire economie", in: *Het Financieele Dagblad*, 4 maart 2017, blz. 6, 7; Rijksoverheid, *Rapport werkgroep Duurzaamheid, ten behoeve van de Studiegroep Duurzame Groei*, Den Haag, juli 2016, blz. 6,7, 19 - 22, 33 - 37.

grond door een gebrek aan risicofinanciering, onbenutte schaalvoordelen, informatie- en imagoproblemen en hoge transactiekosten. Het mitigeren van dergelijk marktfalen met regelgeving, beprijzing, subsidiëring en/of voorlichting is een belangrijke taak voor de overheid (zie tekstkader). De financieringskloof om de circulaire initiatieven het licht te doen zien, ligt tussen de 360 miljoen euro en 1,7 miljard euro; ongeveer zestig procent van de financieringsbehoefte.[174] Ook dit gat moet gedicht worden om de doelstellingen in 2030 en 2050 te kunnen bereiken.

Opties om de circulaire transitie in Zaanstad te versnellen:

- Er worden de komende jaren 15.000 tot 20.000 woningen bijgebouwd; maak deze zo veel mogelijk circulair en gebruik zoveel mogelijk gerecyclede materialen (recyclaten).
- Biedt ruimte, stimuleer het hergebruik van bouwafval, ontwikkel met de regiogemeenten grondstoffenrotondes en benoem ketenregisseurs.
- Zet in op een vorm van recycling waarbij het product na verwerking dezelfde of zelfs een betere kwaliteit heeft (upcycling) en verminder de vorm van recycling waarbij kwaliteitsverlies optreedt en producten omgezet worden in minder waardevolle producten (downcycling).
- Hanteer intern en bij de aanbesteding betekenisvolle CO_2-prijzen om meer circulair in te kopen; dit stimuleert meer duurzame aanbiedingen van o.a. aannemers in de grond-, weg- en waterbouw en is een impuls om beton-recyclaat meer te gaan toepassen;
- Stimuleer innovatie, bevorder ondernemerschap, daag ondernemers uit, wees *launching customer*, tender gewenste maatschappelijke, circulaire oplossingen (afzien van producten of producten intensiever gebruiken, producten efficiënter fabriceren of efficiënter maken in het gebruik, producten hergebruiken, productonderdelen repareren, reviseren en hergebruiken, producten delen, leasen en het circulair ontwerpen van producten).
- Wees als gemeente een *trusted* partner in ondernemersecosystemen die inzetten op circulaire activiteiten
- Dring er bij de rijksoverheid op aan om belemmerende wet- en regelgeving op te ruimen (normen, certificering) en bestrijdt opvattingen, gewoontes en procedures die circulaire producten en diensten op achterstand zetten.
- Breng circulair dicht bij de mensen; initiatieven die circulair en lokale en sociale doelen combineren staan dicht bij mensen, want ze verschaffen een oplossing voor problemen die burgers direct ervaren.
- Stimuleer kortere en duurzame ketens.
- Combineer circulair met andere doelen, zoals de klimaatopgave, de energietransitie en het nastreven van andere maatschappelijke doelen.

Wees als gemeente partner voor bedrijven in de transitie naar een circulaire economie

Innovaties en innovatief ondernemerschap zijn het resultaat van een interactief (en onzeker) zoek-, experimenteer-, en leerproces in een ondernemersecosysteem. Bij dit systeem zijn een groot aantal verschillende actoren betrokken. Innovatie wordt vaak gerealiseerd in samenwerking en uitwisseling tussen verschillende actoren (toeleveranciers, producenten en afnemers) en verschillende domeinen (wetenschap, bedrijfsleven en overheid). Voor innovatie is naast ontwikkeling van zowel fundamentele als toegepaste kennis ook de circulatie van die kennis belangrijk.[175] Veel innovaties en vernieuwingen hangen af de uitwisseling van 'impliciete', niet-tastbare en slecht gedocumenteerde (ervarings)kennis. Deze is alleen uit te wisselen in persoonlijk contacten, persoonlijke vertrouwensrelaties en tussen *trusted* partners in een ondernemersecosysteem of cluster. *Trusted* partners waarmee in de loop van de tijd een relatie van vertrouwen en wederkerigheid is opgebouwd. Bij het innoveren in samenwerking en bij innovatief alliantiemanagement streven organisaties dan ook bewust naar de opbouw van kringen van *trusted* partners.[176] Zaanstad kan overwegen om zich langjarig te committeren om een *trusted* partner te worden in ondernemersecosystemen die inzetten op circulaire activiteiten. Uiteraard vergt het

[174] Rijksoverheid, *Naar een economie zonder afval*, Brede Maatschappelijke Heroverweging, Den Haag, 20 april 2020, blz. 32 en 44.

[175] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland*, WRR-rapport 90, Den Haag, 2013.

[176] Pim den Hertog e.a., *Innoveren en ondernemen met beleid. Analytische achtergrondstudie van de beleidsdoorlichting artikel 12 (innovatie) en 13 (ondernemingsklimaat) ministerie van Economische Zaken*, Utrecht, maart 2015, blz. 27 en 28.

nogal wat capaciteit, analyse en vaardigheden om de kracht, dynamiek, energie en gezaghebbende leidende ondernemers in de regio te identificeren waarop ingezet kan worden om de circulaire activiteiten innovaties zo kansrijk mogelijk tot ontwikkeling te brengen. Ook zijn capaciteit, vaardigheden en een lang volgehouden commitment nodig om als gemeente als *trusted* partner in de relevante netwerken langjarig mee te kunnen doen en te kunnen (bij)sturen.

Is Zaanstad klaar voor 'groen herstel'?

De Europese Green Deal en het Europese herstelpakket Next Generation EU van 750 miljard euro moet voor meer dan 37 procent gericht zijn op groene initiatieven. Ook het Nationaal Groeifonds van 20 miljard euro richt zich in belangrijke mate op het benutten van de klimaat- en energietransitie en de transities naar een circulaire economie en kringlooplandbouw. Dit levert globaal uitgerekend een nieuwe markt op van meer dan 300 miljard euro. Ook de voorgestelde maatregelen om te gaan voldoen aan de doelstelling om in 2030 een reductie te realiseren van 55 procent van de CO_2-uitstoot ten opzichte van 1990 en de aanzienlijk budgetten die het nieuwe kabinet wil uittrekken voor klimaat, energie, stikstof en natuur kunnen een belangrijke markt betekenen voor vele bedrijven.[177] Natuurlijk niet allemaal voor Nederlandse, laat staan Zaanse, bedrijven en bedrijfjes. Maar van deze fondsen en middelen kan een enorme dynamiek uitgaan en dit kan leiden tot vele nieuwe ondernemerskansen. Oók Zaanstad, de Zaanse ondernemers en de gemeente, kunnen zich voorbereiden om op deze golf mee te surfen.

Ook het bedrijfsleven ziet dit decennium als cruciaal voor de verduurzaming. De industrie- en energiesector roept de overheid op tot het maken van heldere beleidskeuzes (bindt ons aan de mast!).[178] Alleen dan kan de verduurzaming van de Nederlandse industrie slagen. De Zaanse bedrijven in de procesindustrie zien mogelijkheden en willen stappen zetten in de energietransitie en kunnen een bijdrage aan de warmtelevering aan de nabijgelegen woningen. Om de grote investeringen te kunnen doen, heeft het bedrijfsleven langjarige zekerheid nodig, dienen de randvoorwaarden (op het gebied van regelgeving en infrastructuur) op orde te zijn en moeten belemmeringen – zoals de stikstofruimte – zijn opgelost. Met behulp van de Zaanse industrie en gevoed door de Zaanse industrie kan de gemeenten de noodzakelijke randvoorwaarden onder de aandacht blijven brengen.

Samenhang binnen de opgave duurzaamheid

Versterk de samenhang tussen de duurzaamheidsopgaven

De Raad voor leefomgeving en infrastructuur (Rli) verwacht dat de vier duurzaamheidsopgaven (energietransitie, voedseltransitie, transitie naar een circulaire economie en klimaatadaptatie) op regionaal niveau steeds beter met elkaar verbonden worden. Ook in de MRA Verstedelijkingsstrategie zijn, bijvoorbeeld op het vlak van energie en klimaatbestendigheid, de opgaven nog onvoldoende geïntegreerd. Niet alle ambities sluiten goed aan op elkaar, de investeringsmogelijkheden maken niet alles tegelijkertijd mogelijk en er moeten nog nadere keuzes worden gemaakt. Volgens de Raad voor leefomgeving en infrastructuur zullen de regio's die er het snelst in slagen om de

[177] Eindrapportage studiegroep Invulling klimaatopgave Green Deal, *Bestemming Parijs. Wegwijzer voor klimaatkeuzes 2030, 2050,* Den Haag, januari 2021, blz. 5 en 9.

[178] Pieter Winsemius, "Beroepsvergaderaars aan Klimaattafels brengen geen doorbraken", in: *Trouw*, 10 oktober 2018; Wim Derksen, "Poldermodel gedoogbeleid. Boeren of bouwers, wie de zaak vervuilt. Hoort last te hebben van de overheid", in: *De Volkskrant*, 23 oktober 2019; Raad voor Leefomgeving en infrastructuur (Rli), *Naar een duurzame economie. Overheidssturing op transities*, november 2019, blz. 6-8; Michiel Hekkenberg en Robert Koelmeijer (eds.), *Analyse van het voorstel voor hoofdlijnen van het klimaatakkoord*, Den Haag, 2018, blz. 259.

duurzaamheidsopgaven te verbinden met de overige regionale opgaven (verstedelijking, ruimte voor bedrijvigheid, toerisme, kwaliteit buitenruimte, e.d.) ook de economische voordelen plukken.[179]

Voorkom tegenstrijdigheden en gemiste kansen

Zorg naast de doelstellingen van het Klimaatakkoord voor duidelijke gezamenlijke doelen en beelden om te voorkomen dat de benodigde maatregelen voor de transitieopgaven te gefragmenteerd, te sectoraal en onvoldoende gecoördineerd worden aangepakt. Verklein daarnaast de gemiste kansen en verminder de tegenstrijdige prikkels. Zo is er is vanuit het ministerie van Economische Zaken en Klimaat *niet* gestuurd om in de Regionale Energie Strategieën de verbinding te leggen met klimaatadaptatie en/of de transitie naar een circulaire economie. Terwijl restwarmte beter benut kan worden als deze niet langer afkomstig is van afvalverbrandingsinstallaties. Een andere voorbeeld is dat de mogelijkheden om duurzame energie op bedrijfsterreinen op te wekken, *niet* is meegenomen omdat 'industrieterreinen' was toebedeeld aan de industrietafel. Terwijl boeren die hun schuren, stallen en bedrijfsgebouwen volleggen met zonnepanelen worden gezien als 'energiebedrijf' in plaats van boerenbedrijf. Hierdoor vallen zij in een andere BTW-box, lopen zij sommige subsidies mis en kunnen zij productierechten verliezen.[180] Ook de prikkels om te komen tot een duurzaam voedselsysteem (LNV) en tot duurzame consumptie (VWS) zijn gefragmenteerd en onvoldoende richtinggevend.[181] In het Groen- en waterplan Zaanstad wordt geprobeerd om dergelijke tegenstrijdigheden en gemiste kansen te voorkomen omdat de waarden en de kwaliteit van groen en water integraal wordt afgewogen op de aspecten cultuurhistorie, archeologie, stedenbouw, landschap, natuur en recreatie.[182] Of men in Zaanstad daarmee alle kansen benut en tegenstrijdigheden voorkomt, is door de auteur niet te beantwoorden.

Samenhang van duurzaamheid met de andere Zaanse opgaven

Schone lucht is van groot belang voor de gezondheid. Luchtverontreiniging zorgt voor gezondheidsklachten als hoesten, benauwdheid, verminderde longfunctie, hart- en vaataandoeningen, diabetes, neurologische aandoeningen, laag geboortegewicht en vroeggeboorten. Vooral ouderen, kinderen en mensen met een hartziekte of longaandoening zijn extra gevoelig voor vervuilde stoffen in de lucht en krijgen sneller gezondheidsklachten. Gemiddeld leven Nederlanders door luchtverontreiniging negen maanden korter. Zaanstad heeft op 13 januari 2020 het Schone Lucht

---

[179] Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *De som der delen. Verkenning samenvallende opgaven in de regio*, Den Haag, maart 2019; Planbureau voor de Leefomgeving, *Integrale Circulaire Economie Rapportage 2021,* Den Haag, 2021; Planbureau voor de Leefomgeving, *Circulaire economie in kaart,* Den Haag, 2019; Maikel Kishna, Trudy Rood en Anne Gerdien Prins, *Achtergrondrapport bij circulaire economie in kaart,* Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, 18 januari 2019; Barbara Heebels en Sabina Gietema, *Circulaire economie en de gemeente. Rol lokale overheid in het bevorderen van circulaire bedrijvigheid,* Platform31, Den Haag, 2019. Nog enkele voorbeelden van samenhang tussen de duurzaamheidsopgaven. Het produceren en gebruiken van grondstoffen is voor 45 procent verantwoordelijk voor de emissies. Circa 40 procent van de mondiale CO_2-uitstoot in de staal-, aluminium-, plastic- en cementindustrie kan gereduceerd worden door het toepassen van circulaire strategieën. Rijksoverheid, *Naar economie zonder afval*, Brede maatschappelijke heroverweging, Den Haag, 20 april 2020, blz. 18 en 22. De gehele CO_2-uitstoot als gevolg van Nederlandse consumptie is voor ongeveer 13 procent gerelateerd aan voedsel. Rijksoverheid, *Tenminste houdbaar tot: Bewegen naar een duurzaam voedselsysteem,* Brede maatschappelijke heroverweging, Den Haag, 20 april 2020.

[180] De gemiste horizontale verbinding tussen de opwekking van duurzame energie in de gebouwde omgeving en industrieterreinen blijkt uit de geraamde energiebesparing van 32 petajoule als 250 bedrijventerreinen verduurzaamd worden. Dit is méér dan het sectordoel voor de gebouwde omgeving uit het Klimaatakkoord. Nefs en Pen, "Voorsorteren op toekomstproof logistiek vastgoed", in: *ROmagazine*, 17 maart 2020; Rli, *De som der delen. Verkenning samenvallende opgaven in de regio*, maart 2019, blz. 18 en 22; Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, *Nederland heeft één overheid nodig. Discussiedocument over vernieuwing in de interbestuurlijke en financiële verhoudingen*, Den Haag, 8 april 2020, blz. 29 en 30.

[181] Sociaal-Economische Raad (SER), *Uitvoeringsagenda Energieakkoord voor duurzame groei*, 2018; Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, *Nederland heeft één overheid nodig. Discussiedocument over vernieuwing in de interbestuurlijke en financiële verhoudingen,* Den Haag, 8 april 2020, blz. 30; Rijksoverheid, *Bewegen naar een duurzaam voedselsysteem*, Brede Maatschappelijke Heroverweging, Den Haag, 20 april 2020, blz. 23-28; Raad voor de Leefomgeving en infrastructuur (Rli), *Naar een duurzame economie. Overheidssturing op transities*, Den Haag, november 2019.

[182] Gemeente Zaanstad, *Groen- en waterplan Zaanstad. Waardevol groen en water in Zaanstad,* februari 2018, blz. 8.

ondertekend om in 2030 minimaal 50 procent gezondheidswinst uit binnenlandse bronnen te realiseren ten opzichte van 2016.
De reductie van de CO_2-uitstoot en de transitie naar een circulaire economie dragen bij aan een schonere lucht door het beperken van de emissies. Zaanstad zet stappen met het verduurzamen van de mobiliteit, aantrekkelijke fiets- en looproutes, zero emissiezones voor bestel- en vrachtwagen, stimuleren van deelmobiliteit, e.d. (strategische opgave verstedelijking), het ontmoedigen van houtstook, het beperken van de uitstoot van fijnstof en ammoniak bij veehouderijen, et cetera. Het reduceren van de hittestress door minder verhard oppervlakte, meer bomen en (kleine)parkjes en verminderen van de energiearmoede heeft ook positieve effecten op de gezondheid van de Zaankanters.
De Wereldgezondheidsorganisatie heeft in september 2021 haar advieswaarden voor luchtkwaliteit aangescherpt om de gezondheid van burgers beter te gaan beschermen. Dit zal met alle onzekerheden op dit moment over de consequenties van de nieuwe advieswaarden en de wettelijke richtlijnen die daaruit gaan voortvloeien, waarschijnlijk leiden tot een aangepast en aangescherpt Zaans Actieplan Luchtkwaliteit 2021-2030. Verdere winst in gezondheid, in lijn met nieuwe advieswaarden en nieuwe wettelijke richtlijnen, kan waarschijnlijk gezocht worden in een overstijgende regionale aanpak tussen klimaat, stikstofdossier en luchtkwaliteit.

De grote duurzaamheidsopgaven hangt ook duidelijk samen met economie en met de arbeidsmarkt. Voldoende aanbod van groene elektriciteit is een vestigingsplaatsfactor. Nu kunnen bijvoorbeeld op Hoogtij bedrijven geen nieuwe aansluiting krijgen door een tekort aan netcapaciteit. Ook zullen vele bedrijven en organisaties zich niet op tijd weten aan te passen en zullen hun activiteiten op termijn moeten staken. Andere (nieuwe) bedrijven zullen juist de vele kansen gaan benutten. Hoe de balans van verlies en winst uitpakt, is sterk afhankelijk van de kwaliteit en de ambities van de Zaanse ondernemers én van het gemeentelijk beleid. Door de duurzaamheidstransities zal er behoefte bestaan aan vele (nieuwe) beroepen en vaardigheden. Op dit moment stagneert de duurzaamheidstransitie mede door een tekort aan vakbekwaam personeel. Voor Zaanstad is het een opgave om met het onderwijs, een betere werking van de arbeidsmarkt, om-, bij- en herscholing en betere prikkels (wortel en stok) deze tekorten niet nog een grote knelpunt te laten worden. De duurzaamheidsopgave leent zich er voor om vergezeld te gaan met een forse *human capital* agenda.

De duurzaamheidsopgave voor Zaanstad hangt het meest samen met kansen(on)gelijkheid. Niet iedere inwoner en huizenbezitter heeft evenveel mogelijkheden om een bijdrage te leveren en om de kosten te dragen of voor te financieren. Zijn er voldoende mogelijkheden voor kwetsbare wijken en kwetsbare Zaankanters om mee te gaan in de duurzaamheidstransities?

4 Economie

Door de technologische ontwikkelingen en de (internationale) concurrentiestrijd zijn de economische ontwikkelingen altijd onzeker. Door de coronacrisis zijn deze economische onzekerheden nog vele malen groter geworden. Tegelijkertijd is ook een grote veerkracht en aanpassingsvermogen in de afgelopen twee jaar zichtbaar geworden. De gemeentelijke organisatie (politiek, beleid, uitvoering) moet voor de grote opgave 'economie' ook een grote mate van wendbaarheid en aanpassingsvermogen laten zien. Daarbij is duidelijk geworden dat alle vraagstukken binnen 'economie' alleen maar nog belangrijker zijn geworden. Een goede werking van de regionale arbeidsmarkt, het vergroten van de arbeidsparticipatie, het stimuleren van vernieuwing, innovatie en de productiviteitsontwikkeling, goed onderwijs voor en het bij-, om- en herscholen van de Zaankanters en het op velerlei wijzen bevorderen van het Zaanse ondernemerschap mag op geen enkele wijze aan belang inboeten. Omdat de opgaven binnen economie door corona urgenter zijn geworden, de verbeteringen de afgelopen vier jaar nog niet voldoende overtuigend zijn en bij de sterke groei van inwoners en woningen het belangrijk is om oog te blijven houden op een evenredige toename van de werkgelegenheid moeten er eerder stappen bijgezet worden. De economische structuur van Zaanstad blijft kwetsbaar, de banenontwikkeling is zwak en grillig (zeker in het licht van de sterke groei elders in de MRA) en de gemeente staat bij ondernemers niet te boek als een ondernemersvriendelijke gemeente. De meest serieuze bedreiging voor de economische ontwikkeling van Zaanstad (en delen van de MRA-regio) is dat er voor bestaande en nieuwe ondernemingen onvoldoende fysieke ruimte is om zich te kunnen vestigen en ontwikkelen. Door in alle gebiedsontwikkelingen ruimte te reserveren voor ondernemers, bedrijvigheid en banen, in te zetten op gemengde woon-werkmilieus en functiemenging, en door nieuwe locaties te bestemmen voor bedrijven die hun activiteiten niet kunnen uitoefenen in gemengde woon-werkmilieus, kan deze bedreiging het hoofd geboden worden en kan Zaanstad zelfs maximaal profiteren van de verwachte toename van de potentiële beroepsbevolking. Een troefkaart die vele andere gemeenten niet hebben. Met beleidsaanscherpingen (vooral het inzetten op het bevorderen van de arbeidsproductiviteit, het gericht aansluiten bij ondernemersnetwerken en door als overheid de vraag naar innovaties, bijvoorbeeld voor circulaire producten en diensten, uit te lokken) kan Zaanstad meer resultaten boeken op de hoofdopgave 'economie' en kan Zaanstad doorgroeien naar een duurzame woonwerkstad.

Landelijke trends en ontwikkelingen

Bevolkingsgroei stimuleert de ontwikkeling van de verzorgende bedrijvigheid en banen

De toename van de bevolking is een belangrijke determinant voor de economische perspectieven van een regio en gemeente. Ten eerste omdat een toename van de bevolking zorgt voor een toename van de verzorgende bedrijvigheid (detailhandel, kappers, advocaten, recreatie, sport, e.d.). Ten tweede omdat de ontwikkeling van de beroepsbevolking bepalend is of allerlei producten en diensten gemaakt en geleverd kunnen worden. Ten derde omdat de samenstelling van de bevolking verandert (jongeren, inwoners in de actieve levensfase, actieve ouderen en oude ouderen die behoefte hebben aan zorg en ondersteuning). Dit verandert de vraag naar goederen en diensten en kan – bij ontgroening en een

afname van de inwoners in de actieve levensfase – een negatieve invloed hebben op ondernemerschap, vernieuwing en innovatie.

Onzekerheid over de economische gevolgen van de coronacrisis

Het verloop van de coronapandemie is nog steeds ongewis en daarmee blijft de onzekerheid over de economische vooruitzichten groot. Welke nieuwe virussen duiken nog op met grote gevolgen? Hoe vaak en hoe langdurig zijn nieuwe lockdowns nog nodig? Welke bedrijven profiteren en welke bedrijven krijgen het zeer moeilijk mede door de weggesmolten reserves, de opgebouwde schulden, het moeten gaan voldoen aan uitgestelde belastingbetalingen, het tekort aan werknemers die naar andere sectoren zijn uitgeweken en door de veranderende consumptiepatronen? In de gunstige groeiramingen van het Centraal Planbureau wordt er van uit gegaan dat de sterk toegenomen besparingen tijdens de coronacrisis tot een inhaalvraag zal leiden.[183] Toch weet niemand in welke mate de consumenten hun besparingen gaan terugbrengen en in welke mate met de coronapas de mensen weer in groten getale naar sportvoorzieningen, evenementen en theater gaan. Naar verwachting zal niet al het noodgedwongen gespaarde geld besteed worden. Alle keren dat het haar niet geknipt kon worden de afgelopen maanden, zal niet goedgemaakt worden. Ook zullen de bezoeken aan schouwburgen, musea, bioscopen, evenementen en sportwedstrijden die in 2020 en 2021 niet hebben kunnen plaatsvinden niet ingehaald worden. Vanwege de capaciteitsrestricties (chips, bouwmaterialen, containers) zal een deel het gespaarde spaargeld bovendien wegvloeien naar hogere prijzen voor dezelfde diensten of producten en zijn nodig om de hogere energieprijzen te betalen.

Door de lock-downs, door het verlies aan inkomen bij een deel van de consumenten én door de voortdurende onzekerheid is de vraag naar niet-essentiële goederen en diensten sterk gedaald. De effecten van de coronacrisis zijn vooral groot voor de horeca, de winkels, voor het detailhandelsvastgoed, de musea, de theaters, de evenementensector en de bezoekerseconomie. Er zijn ook bedrijven die weinig impact van corona ervaren of er juist van profiteren. Dit zijn onder andere bedrijven in de informatietechnologie, cybersecurity, logistiek, supermarkten/foodsector, pakketbezorgers, webwinkels, bouw en techniek. Supermarkten (Ahold, Jumbo, e.a.), thuisbezorgers (Just Eat Takeaway, Bol.com, PostNL, e.a.), fietsenmakers, de doe-het-zelfbranche en de techbedrijven (Amazon, Google, Netflix, ASML, e.a.) hebben sterk geprofiteerd van de coronacrisis. Door de sectorstructuur en het relatieve belang van de bezoekerseconomie verschillen de effecten van corona sterk per regio.[184]

Door de ruimhartige overheidssteun is de werkloosheid en het aantal faillissementen opmerkelijk laag gebleven.[185] Er zijn bedrijven in leven gehouden die in normale economische omstandigheden hadden moeten stoppen. Het aflopen van de steunmaatregelen zal – deels als inhaaleffect – gepaard gaan met herstructureringen, een toename van het aantal faillissementen (met name in sectoren als de horeca, cultuur, sport, recreatie) en een toename van de werkloosheid.[186] Als de werklozen, mede door goede bij-, om- en herscholing, doorstromen naar meer productieve sectoren kan de krapte op de arbeidsmarkt voor deze sectoren verminderen.

[183] In september 2021 gaat het Centraal Planbureau uit van een basisraming en een tweede golf scenario. In de basisraming krimpt de economie in 2020 met 5 procent, gevolgd door ruim 3 procent groei in 2021. In het tweedegolfscenario krimpt de economie ook in 2021 nog. Centraal Planbureau, *Macro Economische Verkenning 2021,* CPB Raming, Den Haag, september 2020, blz. 7. Vanwege de grote onzekerheden hanteerde het Centraal Planbureau van maart 2020 tot en met maart 2021 zelfs drie scenario's: 'basisraming', 'grotere veerkracht' en 'nieuwe terugslag'. Centraal Planbureau, *Centraal Economisch Plan 2021*, CPB raming, maart 2021.

[184] Rogier Aalders en Otto Raspe, *Economisch herstel verschilt sterk tussen Nederlandse regio's*, 18 maart 2021.

[185] Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35 925, nr. 1 (*Miljoenennota 2022*), blz. 17.

[186] Franka Rolvink Couzy en Jan-Paul van de Kerke, *Belastingschuld per branche,* ABN-AMRO, Analyse, 17 mei 2021, blz. 1 en 2; Laurens Berentsen en Jan Braaksma, "Kleine groep bedrijven zit door corona nog jaren met belastingschuld", in: *Het Financieele Dagblad,* 17 mei 2021; Frits Conijn, "Betalingsachterstanden kleine ondernemers lopen fors op", in: *Het Financieele Dagblad*, 27 april 2021; Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35 925, nr. 1 (*Miljoenennota 2022*), blz. 18.

Lange termijn effecten afhankelijk van de investeringen en productiviteitsontwikkelingen

De lange termijn economische effecten van de coronacrisis treden vooral op omdat een deel van de getroffen bedrijven hun investeringen in vaste activa, innovatie, marktontwikkeling en hun medewerkers op een laag pitje hebben moeten zetten. Voor de economische groei per hoofd van de bevolking wordt de arbeidsproductiviteit als de enige permanente bron van groei gezien. Wat de doorwerking van de coronacrisis op de structurele arbeidsproductiviteitsontwikkeling zal zijn, is onzeker.[187] Dat zal grotendeels afhangen van hoe snel de investeringen weer zullen aantrekken. Duurt dat wat langer dan is het waarschijnlijk dat er sprake zal zijn van een nog lagere trendmatige stijging van de arbeidsproductiviteit dan al het geval was. En met de ontgroening, de vergrijzing, het grote dienstenaandeel in de economie en met de relatief grote omvang van de flexibele arbeid en het aantal zzp'ers is het sowieso verre van eenvoudig om de arbeidsproductiviteitsontwikkeling op een substantieel hoger niveau te krijgen. Door de coronapandemie is wel de rol van digitalisering in de economie toegenomen.[188] Nationaal economisch beleid (bijvoorbeeld het MKB Actieplan) en regionaal en lokaal economisch beleid kan de verdere digitalisering, en daarmee de productiviteitsverbetering, een verdere impuls geven. Met regelgeving (o.a. functiemenging en *blurring*) en excellente ondernemersdienstverlening (lage lasten, snelle vergunningverlening) kan ruimte gegeven worden aan ondernemers om nieuwe businessmodellen te ontwikkelen. Ook dit bepaalt de lange termijn effecten van de coronacrisis.

Toename van de winkelleegstand, hernieuwde inrichting van de binnensteden noodzakelijk

In Nederland is er al jarenlang sprake van een toenemende leegstand van winkels, vooral in de binnensteden. De toenemende leegstand is het gevolg van onder andere online shopping en de trend dat er minder vaak recreatief wordt gewinkeld ('funshoppen'). De winkelleegstand is door de sterke toename van het thuiswinkelen (+ 65 procent) tijdens de coronacrisis toegenomen. Van oktober 2020 tot begin 2022 neemt de winkelleegstand naar verwachting gemiddeld in Nederland met ruim veertig procent toe. Juist de sterkste binnensteden krijgen de hardste klappen: Amsterdam (+ 150 procent), Groningen, Delft en Haarlem (+ 80 procent). De geringste relatieve groei in winkelleegstand wordt verwacht in bijvoorbeeld Heerlen, Roosendaal en Roermond omdat deze binnensteden al een ongunstige uitgangssituatie hadden.[189] Voor vele winkels zal de omzet niet zonder meer terugkeren naar het niveau van 2019. Dit kan de leegstand in de binnensteden verder vergroten. Een leegstand die weer kan afnemen als leegstaande winkelpanden getransformeerd worden naar woonruimte. De wijkwinkelcentra en perifere winkelgebieden zijn minder door de corona geïnduceerde leegstand getroffen.

De leegstand van kantoren buiten de binnenstad neemt toe, schaarste aan courante kantoorruimte

De leegstand van kantoren concentreert zich in de Randstad, in het bijzonder rondom Amsterdam en in het Rijnmondgebied. De kantoorleegstand is vooral groot bij de uitvalswegen van gemeenten en in kantoorparken langs de snelwegen. Het betreft locaties als bijvoorbeeld de Plaspoelpolder in Rijswijk,

[187] Centraal Planbureau, *Actualisatie Verkenning middellange termijn 2022-2025*, CPB raming, maart 2021.

[188] Cokky Hilhorst, *Coronacrisis heeft positieve uitwerking op digitalisering en productiviteit*, 22 april 2020.

[189] David Evers, Gertjan Slob, Jeroen Content en Frank van Dongen, *Veerkracht op de proef gesteld, een verkenning van de impact van corona op binnensteden*, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, 2020. De leegstand van commerciële ruimte (bedrijven, kantoren, winkels en horeca) is van 2025 tot 2020 sterk afgenomen in Zaanstad. Gemeente Zaanstad, *Staat van Zaanstad. Trends en ontwikkelingen in beeld. Editie 2021,* blz. 95. Voor Zaanstad wordt van 1 oktober tot 1 januari 2022 door het PBL een toename van de leegstand verwacht van 34 procent. Van 15,6 procent op 1 oktober 2020 tot 20,9 procent op 1 januari 2022. Volgens Inretail, de brancheverenigingen van dertienduizend non-food-winkels, wil tien tot twintig procent van de winkeliers stoppen, maar kan dat niet vanwege de hoge kosten. Vooral de transitievergoeding voor personeel weerhoudt deze winkeliers ervan om het bedrijf te staken. Vier van de tien ondernemers kunnen niet meer lenen bij de bank en spreken het privévermogen aan om te kunnen overleven. Richard Smit, "Veel ondernemers willen stoppen, maar kunnen dat niet door te hoge kosten", in: *Financieele Dagblad*, 25 maart 2021.

Flight Forum in Eindhoven en Goudse Poort in Gouda.[190] In deze gebieden kunnen grootschalige gebiedstransformaties, die vaak al gepland stonden, versneld worden uitgevoerd. In Zaanstreek-Waterland is de kantorenleegstand 12 procent en sinds 2019 toenemend.[191] In Zaanstad is schaarste aan courante kantoorruimte; driekwart van de leegstand is incourant.[192]

Het arbeidsaanbod en vooral de arbeidsproductiviteit bepalend voor de economische groei

Een belangrijke determinant voor de lange termijn economische groei is de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit en van het arbeidsaanbod. De economische groei is de optelsom van de toename van arbeidsproductiviteit (die vooral gedreven wordt door technologie, kennisopbouw en slimmer organiseren) en arbeidsparticipatie (die samenhangt met demografie, de organisatie van en prikkels op de arbeidsmarkt en of werken loont). In Nederland daalt de bbp-groei per inwoner vrijwel continu sinds de jaren vijftig met een korte opleving tussen 1985 en 1999 (vanwege de toenemende participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt). De economische ontwikkeling wordt vrijwel volledig verklaard door de arbeidsproductiviteit. De arbeidsduur per inwoner is sinds de Tweede Wereldoorlog nauwelijks veranderd. Tegenover een hogere arbeidsparticipatie van vrouwen en ouderen staat de vergrijzing en een daling van het aantal gewerkte uren per week. De arbeidsproductiviteit – die ervoor gezorgd heeft dat Nederland per inwoner sinds de Tweede Wereldoorlog ruim vier keer zo rijk is geworden – staat steeds verder onder druk en tast het groeivermogen aan. Het afgelopen decennium groeide de arbeidsproductiviteit met slechts 0,3 procent per jaar. Naar verwachting zal in kabinetsperiode 2022 tot 2025 enig herstel optreden met een nog steeds bescheiden ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit van 0,7 procent per jaar.[193] Dit is onvoldoende om de vergrijzing en de sterke stijging van de zorguitgaven op te vangen, om de zorg en het onderwijs te verbeteren, om belangrijke stappen te zetten in de duurzaamheidstransitie en om in sommige publieke sectoren (zorg, onderwijs) de werknemers beter te gaan belonen.

Stand van zaken in Zaanstad

Door de ligging van Zaanstad in de regio Groot-Amsterdam zijn er vele economische kansen voor Zaanstad. Vóór de coronacrisis was de Metropoolregio Amsterdam één van de sterkst groeiende regio's in Europa. De meeste banengroei in de MRA vindt plaats in de stad Amsterdam en Amstelland-Meerlanden (Aalsmeer, Amstelveen, Diemen, Haarlemmermeer, Ouder-Amstel en Uithoorn). Maar de economische groei en werkgelegenheid spreidt zich meer dan voorheen uit over de hele regio (waaronder Zaanstad).[194]

Voor de Zaankanters in alle opleidingsniveaus en op alle beroepsniveaus zijn er vele banen beschikbaar in de directe omgeving. Vier jaar geleden werd in de trendstudie geconcludeerd dat Zaanstad als industriestad in de jaren tachtig forse klappen heeft gehad in termen van bedrijvigheid en werkgelegenheid. In de decennia daarna heeft Zaanstad minder geprofiteerd van de sterke groei in

[190] Dré van Leeuwen, Frank Verwoerd en Ruben Quak, *Zelfs bij massaal thuiswerken, blijft leegstand kantoren behapbaar*, 10 december 2020.

[191] Buck Consultants International en Tympaan, *Monitor Werklocaties Plabeka: ontwikkelingen werklocaties deelregio's.* Eindrapportage 2021, Nijmegen/Leiden, 5 juli 2021, blz. 52, 56 en 60.

[192] In Zaanstad bedraagt de leegstand, exclusief voorverhuur, 7,9 procent, oftewel 23.000 m^2. Hiervan is 17.000 m^2 incourant omdat het kantoor langer dan drie jaar leegstaat. Informatie gemeente Zaanstad.

[193] Pieter Hasekamp, *De wereld verandert steeds langzamer – en dat is een probleem,* column, Centraal Planbureau, 11 februari 2021; Mathijs Bouman, "Na corona komen de oude problemen terug: trage productiviteitsgroei en te weinig vernieuwing", in: *Het Financieele Dagblad,* 19 juni 2021; Hao Bui Van, Jan van Dalen en Frank Notten, *Economische groei en verdienstelijking, 1969-2016*, Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag, juli 2017; Centraal Planbureau, *Macro Economische Verkenning 2022,* De Haag, september 2021, blz. 62.

[194] Gemeente Amsterdam, *57.000 nieuwe banen in Amsterdam en de regio door economisch groei in 2019 en 2020,* Persbericht 160, 17 juni 2019; Metropoolregio Amsterdam, *Economische Verkenningen Metropoolregio Amsterdam 2020,* Amsterdam, 2020, blz. 12, 134-139; W.J.J. Manshanden, *De verstedelijkingsstrategie van de 21e eeuw in de Metropoolregio Amsterdam,* NEO Observatory, Rotterdam, mei 2020, blz. 11, 14, 16.

Amsterdam.[195] De economische structuur van Zaanstad kent een relatieve oververtegenwoordiging van de traditionele industrie, de bouw en de verzorgende dienstverlening (schoonmaak, verhuur, beveiliging) en een ondervertegenwoordiging van kennisintensieve zakelijke diensten, nieuwe vormen van stuwende bedrijvigheid, recreatie en toerisme. Daarmee heeft Zaanstad een sectorstructuur met slechts enkele branches die sterk groeien (de branches die ondervertegenwoordigd zijn) en veel branches die minder sterk groeien. Ondanks dat er een toename is van onderzoek en ontwikkeling binnen de traditionele Zaanse industrie ligt de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit onder het Nederlandse gemiddelde en ruim onder het gemiddelde van Groot-Amsterdam. Er is dus alle reden om met het economisch beleid beter proberen aan te sluiten en te profiteren van de sterke economische ontwikkeling in Amsterdam. Vier jaar geleden werd geconstateerd dat dit kan door de diversificatie van de economie te versnellen, door in het economisch en ruimtelijk beleid uit te gaan van één samenhangend regionaal economisch systeem, door de toeristische groeimogelijkheden nog beter uit te nutten, door het ondernemerschap te bevorderen en de mismatches op de arbeidsmarkt te verminderen. De coronacrisis heeft (tijdelijk) de perspectieven voor enkele branches die voorheen sterk groeiden (horeca, cultuur, toerisme, recreatie, luchtvaart, Schiphol) verslechterd en de coronacrisis heeft daarmee de economie van de MRA harder geraakt dan de economie van heel Nederland.[196] Maar de conclusie dat er de beste ontwikkelkansen zijn voor Zaanstad door in het economisch en ruimtelijk beleid uit te gaan van één samenhangend regionaal economisch systeem en van één geïntegreerde arbeidsmarkt blijft overeind staan en heeft door de coronacrisis alleen nog maar aan betekenis gewonnen.

Relatief eenzijdige productiestructuur maakt de Zaanse economie kwetsbaar

Uitgedrukt in toegevoegde waarde zijn de industrie en de bouw belangrijke sectoren in Zaanstad. De industrie is in Zaanstad nog steeds de dominante sector met de grootste werkgelegenheid. De Zaanse industrie is divers, varieert van grote bedrijven in de procesindustrie tot kleinschalige innovatieve bedrijvigheid in de maakindustrie. Met eenderde van het totaal aantal banen in de industrie is de voedingsmiddelenindustrie de belangrijkste industriële branche. De werkgelegenheid neemt vooral toe in kennisintensieve zakelijke diensten, horeca en zorg. De zorg heeft de industrie bijna als belangrijkste werkgever afgelost. Omdat de kennisintensieve specialistische zakelijke diensten (adviesdiensten, juridisch, accountancy, ontwerp) ondervertegenwoordigd zijn in de Zaanstreek is het effect op de groei van de totale Zaanse werkgelegenheid beperkt. Deze ondervertegenwoordiging wordt deels ook verklaard omdat de kantorenvoorraad sinds 2020 afneemt, het aanbod opdroogt, Zaanstad geen profiel heeft als kantorenstad en daarom onvoldoende in beeld is voor de oververhitte Amsterdamse kantorenmarkt. Waarbij het goed mogelijk is dat de toename van het thuiswerken tijdens en ná de coronacrisis tot geringere tekorten zullen leiden op de regionale kantorenmarkt. Door de relatief eenzijdige productiestructuur is de economie relatief kwetsbaar. Een positieve ontwikkeling is dat de toegevoegde waarde van de industrie bovengemiddeld groeit, terwijl de werkgelegenheid afneemt. De Zaanse industrie wordt derhalve veel productiever wat de concurrentiekracht versterkt.[197]

Geen stabiele ontwikkeling van de werkgelegenheid

Van 1996 tot en met 2019 neemt het aantal inwoners met 16 procent toe en het aantal banen met 22 procent. Daarmee is over de hele periode van 23 jaar de woon-werkbalans in Zaanstad in geringe mate verbeterd. In deze 23-jarige periode vertoont de banenontwikkeling een verre van stabiele ontwikkeling. Van 1996 tot 2000, van 2001 tot 2003, van 2004 tot 2005, van 2006 tot 2011 en van 2015 tot 2019 een

[195] Gemeente Zaanstad, *Economische Structuurvisie 2030. Zaanstad: stad van durvers, denkers en doeners,* Zaanstad, 2012.
[196] Metropoolregio Amsterdam, *Economische Verkenningen Metropoolregio Amsterdam 2021,* Amsterdam, 2021, blz. 9.
[197] Gemeente Zaanstad, *Werken* langs de Zaan, 2019, blz. 7; Gemeente Zaanstad, *Staat van Zaanstad. Trends en ontwikkelingen in beeld*, Editie 2021, blz. 84, 87 en 88.

toename, en van 2000 tot 2001, van 2003 tot 2004, van 2005 tot 2006 en van 2011 tot 2015 een *afname*.[198] In andere steden (o.a. Leiden) is soms een veel meer stabiele ontwikkeling van het aantal banen zichtbaar. De conclusie over de werkgelegenheidsontwikkeling in Zaanstad en in Zaanstreek-Waterland is sterk afhankelijk van de periode die men beschouwt. Zo is de werkgelegenheidsgroei van 2013 tot 2018 in Zaanstreek-Waterland met gemiddeld ½ procent per jaar relatief gematigd vergeleken met de andere deelregio's van de MRA.[199] De kwetsbare productiestructuur leidt niet tot een robuuste werkgelegenheidsontwikkeling en het beleid in Zaanstad slaagt er (nog) onvoldoende in om tot een stabiele ontwikkeling te komen.[200] Wel heeft dezelfde sectorstructuur er voor gezorgd dat de economische krimp door de coronacrisis in Zaanstreek-Waterland veel minder is dan in bijvoorbeeld Amstelland-Meerlanden en Amsterdam.[201] Een veel betere werking van de arbeidsmarkt, het stimuleren dat meer leerlingen kiezen voor de kansrijke opleidingen en beroepen, het opleiden, bij-, om- en herscholen van de Zaankanters naar gevraagde beroepen (o.a. technische beroepen) en het gericht bevorderen van de innovatie en productiviteitsontwikkeling in kansrijke sectoren (bijvoorbeeld de voedings- en genotmiddelenindustrie) kan op termijn zorgen voor een minder grillige werkgelegenheidsontwikkeling.[202]

De vele baankansen in de regio worden nog onvoldoende benut

Zaanstad profiteert nog onvoldoende van de dynamiek en de krachtige economische ontwikkeling van de Metropoolregio Amsterdam. Al is het laatste door de coronacrisis tijdelijk minder geweest. In de dynamische regio zijn er vele kansen, kun je meedoen en hoef je niet af te haken. Dat vele Zaankanters dat niet of onvoldoende lukt, is tragisch. Voor deze Zaankanters is er sprake van *relatieve* deprivatie. In een regio met vele kansen, doe jij niet mee. Dat niet meedoen en niet aanhaken, kan veroorzaakt worden door de hoge eisen van de complexe en snel veranderende samenleving, door digitale, taal-, gezondheids- en psychische achterstanden, door de vervoers- en energiearmoede, of omdat men geen toegang heeft tot de juiste school, sportvereniging of (dure) woning. Te veel jonge Zaankanters kunnen niet meekomen omdat zij de goede opleidingen niet hebben gevolgd, gediscrimineerd worden, psychische of fysieke beperkingen hebben, of in een gezin opgroeien waar de stress en spanningen overheersen vanwege schulden, armoede of gezondheidsachterstanden. Corona heeft voor deze jonge Zaankanters de problemen niet kleiner gemaakt.

Onvoldoende ruimte belemmert de groei van Zaanse ondernemingen

Er zijn in Zaanstad steeds minder hectares bedrijventerreinen beschikbaar. Door in gebruikname van leegstand in de gunstige conjunctuur en de transformatie van incourant vastgoed, is de leegstand gezakt tot de frictieleegstand. Er is tussen de 74 en 127 hectare bedrijventerrein benodigd tot 2040. Terwijl het aanbod op dit moment minder dan 50 hectare is.[203] Vijftien procent van de ondernemers

[198] Berekend met behulp van het aantal inwoners (Statline) en het aantal banen (LISA). Het aantal banen = totaal aantal werkzame personen: alle arbeidskrachten die fulltime of parttime beroepsmatig (een) betaalde activiteit(en) verrichten op of vanuit de vestiging, zoals meewerkende ondernemer/eigenaar (directeur, bedrijfshoofd), meewerkend gezinslid, zelfstandig beroepsbeoefenaar, freelancer, werknemer en uitzendkracht.

[199] Metropoolregio Amsterdam, *Economische Verkenningen Metropoolregio Amsterdam 2020,* Amsterdam, 2020, blz. 138.

[200] Het relatief beperkte aantal banen als percentage van de beroepsbevolking en het geringe percentage banen in de financiële en zakelijke dienstverlening verklaart de zwakke positie van Zaanstad op de sociaal-economische index van Atlas voor gemeenten. In 2021 verslechtert ten opzichte van 2020 de positie van Zaanstad weer op de sociaal-economische index. Zaanstad staat in 2021 op plaats 35 van de 50 grootste gemeenten in Nederland. Andere indicatoren binnen de sociaal-economische index waarop Zaanstad zwak scoort, zijn de arbeidsongeschiktheid, het hoge percentage laagopgeleiden, de participatie van vrouwen en het percentage zakelijke diensten. Nadine van den Berg, Francine Burema, Joran Veldkamp en Clemens van Woerkens, *Atlas voor gemeenten 2021,* Amsterdam, 2021, blz. 200, 231 en 232.

[201] Metropoolregio Amsterdam, *Economische Verkenningen Metropoolregio Amsterdam 2021,* Amsterdam, 2021, blz. 14 en 172. In 2020 krimpt de economie in Amstelland-Meerlanden met 13,8 procent, in Amsterdam met 6,4 procent en in Zaanstreek-Waterland met 2,7 procent.

[202] Gemeente Zaanstad, *Staat van Zaanstad. Trends en ontwikkelingen in beeld*, Editie 2021, blz. 94.

[203] Gemeente Zaanstad, *Staat van Zaanstad. Trends en ontwikkelingen in beeld*, Editie 2021, blz. 95 en 96.

geeft aan te willen uitbreiden maar kan dit niet op de huidige locatie. Bij de bedrijven met meer dan tien werknemers ligt dit percentage zelfs op 24 procent. Het bedrijventerrein HoogTij begint zich steeds meer te vullen. Er is behoefte aan ruimte voor de bedrijven die vanuit transformatiegebieden (o.a. Achtersluispolder) moeten verplaatsen naar een nieuwe locatie op een bedrijventerrein. Er is ook behoefte aan bedrijfsruimte door de uitbreidingsvraag van startups, groeiende bedrijven of nieuwvestigers. Er zijn ook economische kansen voor Zaanstad indien ondernemingen die uit Amsterdam “verdreven” worden (o.a. vanwege de Haven-Stad ontwikkeling) hun activiteiten in Zaanstad kunnen voortzetten.[204] Daarnaast is er de aanvullende ruimtevraag vanuit de transities en de trends (circulaire economie, energietransitie, stadslogistiek en nieuwe vorm van zorg). Om de groei, de verplaatsing en nieuwe activiteiten van bedrijven mogelijk te maken, wordt in Zaanstad nagedacht over een strikter uitgiftebeleid voor de kavels die nog uitgegeven kunnen worden.

Wel is tegelijkertijd het grootste aandeel werkgelegenheid (zo’n 45 procent) te vinden op informele werklocaties en dit aandeel neemt verder toe. Vooral ook in woonwijken. Met uitzondering van Zaandam Centrum en de perifere winkelgebieden gaat het om gemengde woon-werkgebieden, winkelgebieden, onderwijsinstellingen, zorgcentra, en het wonen én werken in woonwijken.[205] De populariteit van gemengde woon-werkmilieus wordt ook verklaard door de toename van het aantal zzp’ers. De populariteit van de gemengde woon-werkmilieus is overal in Nederland een trend. Het bijzondere van Zaanstad is echter dat er een lange traditie is van het werken en wonen naast elkaar. De trend dat gemengde woon-werkmilieus en informele werklocaties populairder zijn dan monofunctionele bedrijfsterreinen kan in Zaanstad, in het verlengde van de historie, een actuele invulling krijgen door de rafelranden in Zaanstad en het industriële erfgoed te koesteren voor nieuw (creatief) ondernemerschap (Hembrug, De Hoop), door (bijna) overal functiemenging te bevorderen, bij elke nieuwe gebiedsontwikkeling of herontwikkeling gemengde woon-werkmilieus mogelijk te maken en door archaïsche ruimtelijke ordeningsregels in woonwijken (onder andere Zaandam Oost) te vernieuwen.[206] Het vergroten van de mogelijkheden voor functiemenging en voor *blurring* zijn nog belangrijker geworden dan voorheen omdat vele ondernemers in de horeca, de detailhandel, de recreatie, de evenementenbranche, de cultuur en de persoonlijke dienstverlening in en na de coronacrisis nieuwe businessmodellen zoeken. Om deze trend en ontwikkeling te benutten, is bewust beleid nodig dat ook uitgedragen moet worden. Het is aannemelijk dat de nieuwkomers vanuit andere gemeenten de sterke traditionele verwevenheid van wonen en werken in Zaanstad – dat op moderne wijze verder uitgebouwd kan worden – minder vanzelfsprekend en gewoon vinden dan de traditionele Zaankanters.

Zaanstad wordt meer een woon- en forenzenstad en minder een werkstad

Er zijn 87.000 werkende Zaankanters. Ongeveer een derde hiervan (29.000) werkt in de eigen regio. Van de 70.000 banen in de Zaanstreek worden er 41.000 ingevuld door de inkomende pendel. De Zaanstreek kent dus een uitgaande pendel van 58.000 personen en een inkomende pendel van 41.000

[204] Koos van Dijken, *Stad in verandering en groei. Belangrijke trends, ontwikkelingen en opgaven voor Zaanstad 2018 e.v.,* Platform31, Den Haag, december 2017, blz. 32.

[205] Gemeente Zaanstad, *Staat van Zaanstad. Trends en ontwikkelingen in beeld*, Zaanstad, 2021, blz. 93; Bureau Buiten, *Ruimte voor werken in de MRA van morgen: 2017-2030. Excellente werklocaties in de metropoolregio Amsterdam. Uitvoeringsstrategie Plabeka 3.0*, Utrecht, 2017.

[206] Koos van Dijken, *Stad in verandering en groei. Belangrijke trends, ontwikkelingen en opgaven voor Zaanstad 2018 e.v.,* Platform31, Den Haag, december 2017, blz. 15, 21, 30, 33. Functiemenging kan bevorderd worden door in bestemmingsplannen op te nemen: ‘B&W kan vrijstelling van de bestemmingsverplichting verlenen indien dit niet tot nadeel van derden leidt’. Almere heeft bijvoorbeeld afscheid genomen van de oude ruimtelijke ordeningsregels (maximaal 30% van de woonruimte voor bedrijf, alleen ondernemer zelf, geen reclame-uitingen, geen opslag) door het mogelijk te maken om tot 50 procent van de woning te gebruiken voor bedrijfsactiviteiten aan huis. Bovendien is het mogelijk om aan huis 25 m^2 winkeloppervlakte in te richten.

personen.[207] Zaanstad profiteert van het aanbod banen in de regio. In de MRA zijn Amsterdam en in iets mindere mate Amstelland-Meerlanden met Schiphol de economische trekpaarden. Er is sprake van omvangrijke pendel tussen de verschillende deelregio's in de MRA. De grootste uitgaande pendel vanuit Zaanstreek-Waterland is naar Amsterdam (50 procent), gevolgd door uitgaande pendel naar de rest van de MRA (31 procent) en naar elders in Nederland (19 procent). De arbeidsmarkt raakt in toenemende mate regionaal vervlochten.

Zaanstad wordt langzaam meer woon- en forenzenstad en minder een werkstad. In Zaanstad zijn er ongeveer 563 banen beschikbaar per 1.000 inwoners in de leeftijdscategorie 15-75 jaar. In Nederland als geheel ligt dit op 679 banen.[208] Zaanstad is van oudsher een woon-werkstad, maar het verschil met Nederland wordt steeds groter. Zo had Almere traditioneel een geringe woon-werkbalans en was een duidelijke woonstad; maar weet de laatste jaren door een sterke groei van het aantal banen zijn positie als werkstad te versterken. Steden als Delft en Leiden weten door de kennisintensieve bedrijvigheid, de vele kennisintensieve startups, de moderne bedrijfsterreinen in aantal banen aanzienlijk sneller te groeien dan in aantal inwoners. Vooral in Leiden is er de afgelopen twintig jaar een gestage toename van het aantal banen vanwege vooral het Leiden Bio Science Park terwijl het aantal Leidenaren nauwelijks groeit. Voor bijvoorbeeld Haarlem en Zaanstad geldt dat niet. Hun positie als werkstad is zwak en dreigt zwakker te worden. Zeker als er voor bedrijvigheid en banen door de sterke groei van het aantal inwoners en woningen steeds minder ruimte is. Daarbij heeft Zaanstad tegelijkertijd nog steeds een zeer herkenbaar imago als industriestad in de voedings- en genotmiddelenindustrie waarop voortgeborduurd kan worden.[209]

De brede welvaart in de Zaanstreek is laag

Op rijks- en decentraal niveau richt de beleidsmatige en politieke aandacht zich in toenemende mate op een brede opvatting van welvaart en in mindere mate op de smalle definitie van welvaart van enkel en alleen economische groei. Met de focus op de smalle definitie van welvaart en enkel en alleen economische groei ontstaat vanzelf de gedachte dat economische groei goed is en de welvaart in een land, regio of stad ten goede komt. De verschuivende focus op brede welvaart, kiest een evenwichtiger optiek. Naast economische groei en het verbeteren van de materiële welvaart zijn 'welzijn', 'gezondheid', 'milieu', 'een betaalbare woning', 'welbevinden', 'ontplooiing' e.d. evenzeer van belang voor de Zaankanters. Daarbij is een hogere arbeidsproductiviteitsontwikkeling door investeren, digitaliseren, innoveren, beter toepassen van (internationale) kennis, scholing, menselijk en slimmer organiseren noodzakelijk om de krimpende beroepsbevolking in Nederland het hoofd te bieden en om te kunnen investeren in de maatschappelijke opgaven. Als de Nederlandse productiviteitsgroei op het lage niveau van de laatste twee decennia blijft dan moet de participatiegraad naar 106 procent stijgen om onder andere de vergrijzing het hoofd te bieden en om de duurzaamheidstransities mogelijk te maken.[210]

[207] Gemeente Zaanstad, *Werken langs de Zaan 2019,* s.a., blz. 14. Zie ook Gemeente Zaanstad, *Staat van Zaanstad. Trends en ontwikkelingen in beeld*, Editie 2021, blz. 90.

[208] Gemeente Zaanstad, *Staat van Zaanstad. Trends en ontwikkelingen in beeld*, Zaanstad, 2021, blz. 89. Met een toename van het aantal banen met 22 procent in de afgelopen 23 jaar en van het aantal inwoners met 18 procent is de tendens om meer woon- en forenzenstad te worden nog niet goed zichtbaar. Wel bestaat het gevaar dat met de sterke verwachte toename van het aantal inwoners en woningen de ontwikkeling naar een woon- en forenzenstad onomkeerbaar is.

[209] Gemeente Zaanstad, *Economische Structuurvisie 2030. Zaanstad: stad van durvers, denkers en doeners,* Zaanstad, 2012.

[210] Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland*, Amsterdam, 2013, blz. 194.

Opgaven voor de toekomst om over na te denken

Het verbeteren van de werking van de arbeidsmarkt, het zo goed mogelijk toegankelijk maken van de brede regionale arbeidsmarkt voor de Zaankanters, het verminderen van de mismatches op de arbeidsmarkt (door de coronacrisis alleen maar groter geworden) en het ruim baan geven aan het ondernemerschap in Zaanstad (lage lasten, vereenvoudigen vergunningverlening, rode loper aanpak, mogelijk maken van functiemenging en *blurring*) zijn nog steeds belangrijke opgaven voor Zaanstad. Het laatste blijft een belangrijke opgave omdat Zaanstad in de ogen van ondernemers nog steeds géén MKB-vriendelijke gemeente is.[211] Terwijl een goed ondernemersklimaat (nabijheid van kennisinstellingen, kwaliteit van de beroepsbevolking, gunstig leefklimaat en goede bereikbaarheid) in belangrijke mate een verklaring is voor economische groei en banenontwikkeling.[212]

Daarbij liggen er op allerlei terreinen kansen voor nieuwe bedrijvigheid en nieuwe banen. De economische kansen liggen op het terrein van persoonlijke dienstverlening, toerisme, horeca, cultuur, nieuwe vormen van zorg, de bouw (indien voldoende vernieuwend), slimme fabrieken, kleinschalige industrie, ambacht en sociaal ondernemerschap. Vooral de transitie naar een meer duurzame economie en samenleving biedt vele nieuwe economische kansen (duurzame energie, aanleggen van nieuwe infrastructuur en netwerken, circulaire economie). Minder gunstige perspectieven zijn er voor de werkgelegenheid bij de overheid, in het onderwijs, de financiële dienstverlening en in de detailhandel. Maar dit zijn juist de sectoren waarin Zaanstad niet heel sterk is of waarin de werkgelegenheidsgroei matig is (detailhandel).[213] Door de coronacrisis zijn wel lichte verschuivingen opgetreden maar verwacht mag worden dat de structurele ontwikkeling dominant blijft. Het gaat om goed economisch beleid, het ruimte bieden aan ondernemerschap en nieuwe toetreders (fysiek en met een ondernemersvriendelijk klimaat) en het stimuleren en ruimte geven aan innovatief en ambitieus ondernemerschap.[214]

Met de verwachte toename van de bevolking in de actieve levensfase krijgt Zaanstad voor haar economische ontwikkeling een belangrijke troefkaart in handen. In 31 van de 40 regio's in Nederland zal de potentiële beroepsbevolking de komende jaren afnemen wat zal zorgen voor een belemmering van de economische ontwikkeling. Dit zal ondernemers ertoe aanzetten om als vestigingsplaats vooral die gemeenten en regio's te kiezen waar nog werknemers voorhanden zijn ("werken volgt wonen"). Belangrijke nevenvoorwaarden om deze potentiële troefkaart te kunnen benutten, zijn dat er voldoende woningen zijn (wonen) en dat ruimte geboden wordt – en geboden kan worden – aan de ondernemers, bedrijvigheid en banen (werken). Zonder deze nevenvoorwaarden zal deze troefkaart verloren gaan.

In aanvulling op de trendstudie van vier jaar geleden worden ten behoeve van de nieuwe bestuursperiode aandachtspunten naar voren gebracht, die het mogelijk maken om verdere vorderingen te boeken in de strategische opgave 'economie'.

Vergroten arbeidsparticipatie

Beleid gericht op het vergroten van het arbeidsaanbod en het aantrekkelijker maken van werken, is goed voor de economische groei en kan de geringe groei, stabilisatie of krimp van de potentiële beroepsbevolking deels opvangen. Internationaal onderzoek laat zien dat méér arbeidsaanbod de

[211] Gemeente Zaanstad, *Werken langs de Zaan 2019,* blz. 4, 24-27.

[212] Frits Oevering en Otto Raspe, "Regionaal-economische verschillen fors toegenomen", in: *Economische statistische berichten*, jrg. 105, nr. 4790, 8 oktober 2020.

[213] Koos van Dijken, *Stad in verandering en groei. Belangrijke trends, ontwikkelingen en opgaven voor Zaanstad 2018 e.v.,* Platform31, Den Haag, december 2017, blz. 9.

[214] Veel inspiratie voor stappen om het brede MKB (geen starters, geen zzp'ers, geen grootbedrijf) te laten groeien, zijn te halen uit de twintig werkzame praktijkvoorbeelden in: Joost van Hoorn, Erwin Riedstra, David Louwerse, Joeri van den Ende en Janneke ten Kate, *Aan de slag voor het brede MKB. Wat steden, regio's en het Rijk voor het brede MKB kunnen doen. Lessen, aanbevelingen en praktijkvoorbeelden,* Platform31, Den Haag, maart 2019.

loonontwikkeling kan drukken, maar dit leidt – in tegenstelling tot wat veel mensen intuïtief verwachten – op de lange termijn *niet* tot een hogere werkloosheid. Er is geen vaste hoeveelheid werk. De arbeidsmarkt is geen vol café met een rij wachtenden waarbij pas iemand het volle café binnen kan gaan als iemand anders vertrekt. Zo heeft de enorme toename van arbeidsparticipatie van vrouwen in de jaren negentig van de vorige eeuw geleid tot hoge economische groei en meer werkgelegenheid, zonder dat de werkloosheid onder mannen of jongeren steeg. Kortom, de hoeveelheid banen ligt niet vast, maar hangt af van het aantal mensen dat zich aanbiedt op de arbeidsmarkt, de regelgeving, de vormgeving van de instituties en of werken loont.[215]

Als alle maatschappelijke partners in de regio het belang zien van een betere werking van de arbeidsmarkt, krachtiger prikkels, de noodzaak om het onbenutte arbeidspotentieel (17.000 Zaankanters, 20 procent van de beroepsbevolking) véél beter te mobiliseren, om de mismatches op de arbeidsmarkt te verkleinen, om te vernieuwen, te innoveren, om slimmer te organiseren om tot een hogere ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit te komen dan kunnen de vele baanmogelijkheden voor Zaankanters in de omgeving veel beter benut worden.

De arbeidsparticipatie kan verder vergroot worden door meer uren werken aantrekkelijker te maken (lagere marginale druk, extra arbeidstoeslag voor full-timers, verkleinen armoedeval), door het "onbenutte arbeidspotentieel" krachtiger te mobiliseren en door actieve ouderen in hun derde levensfase meer kansen te geven om economisch nog mee te kunnen doen.[216] Maar de echt grote reserve in het potentiële Nederlandse arbeidsaanbod is de grote omvang die deeltijd in Nederland heeft aangenomen. Vooral in het onderwijs en in de zorg. Door een andere organisatie van het werk, meer flexibele arbeidsarrangementen en aantrekkelijke secondaire arbeidsvoorwaarden (o.a. kinderopvang) kunnen (vrouwelijke) deeltijdwerkers gestimuleerd worden om meer uren te gaan werken. In de zorg is de coronapandemie al een prikkel geweest om op deze wijze de personeelscapaciteit te vergroten. Om op een krimpende arbeidsmarkt voldoende aantrekkelijk te zijn, kunnen de gemeente Zaanstad en de verbonden organisaties óók hun arbeidsorganisatie en hun arbeidsarrangementen verbeteren en meer variëren.

"Onbenutte arbeidspotentieel" in Zaanstad verdient voldoende beleidsaandacht en uitvoeringscapaciteit

De mensen die werken, willen werken en op korte termijn beschikbaar zijn om te werken, vormen de beroepsbevolking. Van de 82.000 inwoners die in 2020 de Zaanse beroepsbevolking vormen, zijn er 79.000 aan het werk (96 procent) en zijn er 3.000 werkeloos (4 procent).[217] Op deze wijze benaderd is er niet of nauwelijks een onbenut arbeidspotentieel in Zaanstad. Door uit te gaan van de personen die óf recent gezocht hebben naar werk óf meer uren willen werken én direct beschikbaar zijn voor werk

[215] Dat werk onvoldoende loont, is een serieus probleem in Nederland. Door de hoge marginale druk houdt iedereen vanaf 1½ keer het minimumloon maar 40 tot 50 procent van de extra verdiende euro's over. Gaan werken of méér gaan werken, kan voor inwoners met lage inkomens en diverse toeslagen zelfs inkomensverlies betekenen (armoedeval). Voor grote groepen mensen is het (meer) gaan werken onvoldoende lonend. De keuze voor meer vrije tijd, zorg voor de kinderen, voor mantelzorg, voor informeel werk of voor zwart werk wordt daarmee relatief aantrekkelijk. De marginale druk ontstaat door het samenspel tussen de tarieven van de inkomstenbelasting, inkomensafhankelijke heffingskortingen en toeslagen. De hoge marginale druk zorgt voor de zogenaamde "deeltijdval" en "herintredeval". De gemeentelijke regelingen in het kader van het armoedebeleid versterken deze deeltijd- en herintredeval. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Ministerie van Financiën, *Marginale druk: op het randje van de mogelijkheden*, Den Haag, september 2019; Ulko Jonker, "'Koreaanse' marginale druk onuitroeibaar", in: *Het Financieele Dagblad*, 8 oktober 2019, blz. 7.

[216] Anthony Stigter en Ton Wilthagen, "Arbeidsdeelname kan en moet fors omhoog", in: *Economisch Statistische Berichten*, februari 2022 (te verschijnen).

[217] Centraal Bureau voor de Statistiek, *Statline: arbeidsdeelname*.

raamt het Centraal Bureau voor de Statistiek een ‘onbenut arbeidspotentieel’ van ruim 1,1 miljoen mensen in Nederland.[218] Hoeveel van deze 1,1 miljoen mensen Zaankanter zijn, is niet bekend.

Door niet uit te gaan van de mensen die willen werken, die meer uren willen werken én die direct beschikbaar zijn voor werk, kan een andere benadering gevolgd worden. Op deze wijze kan op alternatieve wijze door Platform31 het ‘onbenutte arbeidspotentieel’ van Zaanstad geraamd worden. Wij doen dit door te inventariseren hoeveel inwoners in Zaanstad een uitkering ontvangen en dit aantal te relateren aan de beroepsbevolking. In 2019 ontvangen 14.250 Zaankanters een uitkering (1.990 een WW-uitkering, 3.790 een bijstandsuitkering tot AOW-leeftijd[219] en 8.470 inwoners een arbeidsongeschiktheidsuitkering). Gerelateerd aan de beroepsbevolking van 83.000 Zaankanters in 2019 is dat ruim 17 procent van de beroepsbevolking. Dit noemen wij het ‘onbenutte arbeidspotentieel’ in de alternatieve benadering van Platform31. Dit is meer dan gemiddeld in Noord-Holland (14,7 procent) en gemiddeld in Nederland (15 procent). Diverse vergelijkbare steden scoren een nog hoger “onbenut arbeidspotentieel”. Maar er zijn ook vergelijkbare gemeenten die aanzienlijk lager scoren.[220]

Als bij het ‘onbenutte arbeidspotentieel’ de mensen opgeteld worden die *niet* in een uitkering zitten, wel willen werken of meer uren willen werken (een belangrijk deel van het statistische onbenut arbeidspotentieel van 1,1 miljoen mensen in Nederland) dan doet zeker 20 procent van de beroepsbevolking – bijna 17.000 Zaankanters – niet mee, werkt niet wit, staat langs de kant en van hen worden de talenten onvoldoende benut. Uiteraard kan een belangrijk deel van deze groep (arbeidsongeschikten, bijstandsgerechtigden, laaggeletterden, e.d.) niet makkelijk meedoen en is alleen met zeer grote inspanningen te mobiliseren. Daarbij kan opnieuw afgewogen worden of het re-integratiebeleid voldoende intensief wordt ingezet en voldoende effectief is. Het komt voor dat in grote gemeenten, vergelijkbaar met Zaanstad, de helft van de bijstandsontvangers al minstens drie jaar geen begeleiding van het WerkBedrijf heeft gehad. Een halvering van het “onbenutte arbeidspotentieel” de komende bestuursperiode zou een ambitie zijn met belangrijke positieve economische en sociale effecten.

Het allerbelangrijkst is het bevorderen van de arbeidsproductiviteitsontwikkeling

De arbeidsproductiviteitsontwikkeling is de motor van duurzame groei van de lokale en regionale economie. Met de ontgroening, de vergrijzing, het grote dienstenaandeel in de economie en met de relatief grote omvang van de flexibele arbeid en het aantal ZZP’ers is het echter verre van eenvoudig om de arbeidsproductiviteitsontwikkeling op een substantieel hoger niveau te krijgen. Toch zijn betekenisvolle instrumenten: het bevorderen van onderzoek, ontwikkeling, het nóg beter delen van de bestaande (internationale) kennis, investeren, digitaliseren, gevarieerd en goed onderwijs, om-, bij- en herscholing, permanente educatie, een grotere arbeidsmobiliteit, een betere werking van de arbeidsmarkt, het bevorderen van cross-overs tussen gerelateerde sectoren en het stimuleren van dynamisch en ambitieus ondernemerschap.[221] Dit zijn elementen van een generiek beleid dat alle Zaanse bedrijven ten goede komt en de ontwikkelmogelijkheden van alle Zaanse bedrijven vergroot.

---

[218] Centraal Bureau voor de Statistiek, *Gezocht, niet beschikbaar*, Dashboard beroepsbevolking 4e kwartaal 2020 niet seizoens-gecorrigeerd, 16 februari 2021; Centraal Bureau voor de Statistiek, *Onbenut arbeidspotentieel meest toegenomen in Noord-Holland en Drenthe*, 26 mei 2021.

[219] Waarschijnlijk zijn tegen de duizend bijstandsuitkeringen bestemd voor stellen.

[220] Centraal Bureau voor de Statistiek, *Statline: sociale zekerheid, uitkeringsontvangers per soort uitkering* en *Statline: arbeidsdeelname*.

[221] WRR, *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland*, Amsterdam, 2013; Otto Raspe, *Trends in de regionale economie, Input voor de VNG-commissie Stedelijk Perspectief (Trend 3: Consumer city)*, PBL, Den Haag, 7 maart 2014, blz. 17; zie de raderen die zorgen voor regionale economische groei in: Otto Raspe, Martijn van den Berge en Thomas de Graaff, *Stedelijke regio’s als motoren van economische groei. Wat kan beleid doen?,* Den Haag, 2017, blz. 13.

Nieuw ondernemerschap draagt niet perse bij aan een toename van het aantal banen en de productiviteitsontwikkeling

In tijden met grote veranderingen (digitalisering, technologische vernieuwingen, energietransitie, transitie naar een circulaire economie, coronacrisis, e.d.) dragen ondernemerschap, nieuwe kleine bedrijven en nieuwe toetreders het meest bij aan economische groei en vernieuwing. Los daarvan zorgen jonge ondernemingen voor veertig procent van de nieuwe werkgelegenheid ongeacht de conjunctuur.[222] Er zijn echter belangrijke verschillen tussen de bedrijven (startend, jong, klein, groot, nieuw, traditioneel) die beleidsmatig van belang zijn. De sterke toename van het aantal jonge en kleine bedrijven is niet zonder meer goed voor innovatie en productiviteit. De ondernemerschaps-paradox in Nederland is dat aantal nieuwe bedrijven en zelfstandigen de laatste decennia enorm is gegroeid. Deze sterke groei is vooral fiscaal gedreven. Het huidige fiscale ondernemerschapsinstrumentarium stimuleert ondernemerschap en het starten van een onderneming, maar heeft weinig aandacht voor het doorgroeien van ondernemingen, innovatie en productiviteitsverbeteringen. Ook het hoge percentage flexibele arbeidskrachten in Nederland is een risico voor innovatie. Flexibele contractvormen pakken, in vergelijking met duurzame arbeidsrelaties, negatief uit voor investeringen in menselijk kapitaal door werkgevers.[223] Wat ook niet helpt is dat er op lokaal en regionaal niveau veel partijen actief zijn in de ondersteuning en vernieuwing van het (brede) mkb. Al die partijen doen veel goede dingen, maar samenhang ontbreekt en het ondersteuningsaanbod komt versnipperd bij het mkb terecht.[224]

Zet gericht in op ondernemersnetwerken, ondernemers en bedrijven om de Zaanse economie te versterken

Innovaties en innovatief ondernemerschap zijn het resultaat van een interactief (en onzeker) zoek-, experimenteer-, en leerproces in een ondernemersecosysteem. Innovatie wordt vaak gerealiseerd in samenwerking en uitwisseling tussen verschillende actoren (toeleveranciers, producenten en afnemers) en verschillende domeinen (wetenschap, bedrijfsleven en overheid).[225] Veel innovaties en vernieuwingen hangen af van de uitwisseling van 'impliciete', niet-tastbare en slecht gedocumenteerde (ervarings)kennis. Deze is alleen uit te wisselen in persoonlijk contacten, persoonlijke vertrouwensrelaties en tussen *trusted* partners in een ondernemersecosysteem of cluster. *Trusted* partners waarmee in de loop van de tijd een relatie van vertrouwen en wederkerigheid is opgebouwd. Bij het innoveren in samenwerking en bij innovatief alliantiemanagement streven organisaties dan ook bewust naar de opbouw van kringen van *trusted* partners.[226]

In de ondernemersecosysteembenadering wordt de economie gezien als een dynamisch netwerk waarbinnen ondernemerschap het proces is waarbij individuen kansen zien en nieuwe waarde genereren. In de ondernemersecosysteembenadering wordt de economie gezien als een dynamisch netwerk waarbinnen ondernemers kansen zien. De focus ligt niet op sectoren, bedrijven of de markt maar op de onderlinge afhankelijkheden van de *sleutelfiguren* in het ecosysteem. De kracht van het

[222] Mirjam van Praag en Roy Thurik, "Canon deel 4: ondernemerschap", in: *Economisch Statistische Berichten* (ESB), jrg. 97, nr. 4644, 28 september 2012, blz. 580 – 583; Irma Tems, Lisa van de Voort en Pieter Waasdorp, "De overheid als partner in het entrepreneurial ecosysteem", in: *ESB dossier Ecosystemen voor ondernemen*, jrg. 99, nummer 4698S, 20 november 2014, blz. 61.

[223] Rijksoverheid, *Innovatieve samenleving,* Brede maatschappelijk heroverweging, 20 april 2020, blz. 9, 43 en 45; Erik Stam, "Ecosystemen voor ambitieus ondernemerschap", in: *ESB dossier Ecosystemen voor ondernemen*, jrg. 99, nummer 4698S, 20 november 2014, blz. 6; Pim den Hertog e.a., *Innoveren en ondernemen met beleid. Analytische achtergrondstudie van de beleidsdoorlichting artikel 12 (innovatie) en 13 (ondernemingsklimaat) ministerie van Economische Zaken*, Utrecht, maart 2015, blz. 65.

[224] Joost van Hoorn, Erwin Riedstra, David Louwerse, Joeri van den Ende en Janneke ten Kate, *Aan de slag voor het brede mkb. Wat steden, regio's en het Rijk voor het brede mkb kunnen doen. Lessen, aanbevelingen en praktijkvoorbeelden,* Platform31, maart 2019.

[225] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland*, WRR-rapport 90, Den Haag, 2013.

[226] Pim den Hertog e.a., *Innoveren en ondernemen met beleid. Analytische achtergrondstudie van de beleidsdoorlichting artikel 12 (innovatie) en 13 (ondernemingsklimaat) ministerie van Economische Zaken*, Utrecht, maart 2015, blz. 27 en 28; Bart Verspagen, Alfred Kleinknecht en Koen Frenken, "Canon deel 6: Innovatie", in: *Economisch Statistische Berichten*, jrg. 98, nr. 4656, 22 maart 2013, blz. 185.

‘ecosysteem’ maakt of ondernemers kansen zien en kunnen benutten. Op de ondernemersecosysteemindex scoort de Zaanstreek in 2020 plaats 22 van de veertig regio’s. Dit is duidelijk onder het Nederlandse gemiddelde. Wel is de Zaanstreek elf plaatsen omhoog geschoven op de ranglijst sinds 2018. In welke mate het beleid hier debet aan is, valt zonder nader onderzoek niet vast te stellen.[227]

Het beleid om innovatie te bevorderen, kan aangescherpt worden door nauwkeurig te kijken naar de kenmerken van de ondernemers, bedrijven, ondernemersnetwerken, technologie en sector (tekstkader).[228]

Op welke ondernemersnetwerken inzetten en in welke netwerken investeren?

- Ondernemers moeten leidend zijn in het netwerk en ondernemersecosysteem.
- Het ecosysteem wordt idealiter gekenmerkt door ondernemende, gezaghebbende leiders die voor langere tijd gecommitteerd zijn aan het ecosysteem.
- Het ecosysteem moet iedereen insluiten en niemand uitsluiten (ook niet als zij de status quo bedreigen); nieuwe toetreders zijn belangrijk voor nieuwe ideeën, nieuwe impulsen, voor cross-sectorale product- en dienstmogelijkheden.
- Het ecosysteem moet continue activiteiten hebben waarbij de hele ondernemersgemeenschap is betrokken.
- In het ecosysteem is een duidelijk idee aanwezig over doel, richting en ontwikkeling, en dat doel en deze richting wordt gedeeld door alle betrokken ondernemers? Voor effectieve netwerksturing beantwoorden de netwerkpartners onder andere de volgende vragen: wat is onze gedeelde feitenbasis en onze gezamenlijke probleemdefinitie, wat zijn onze gezamenlijke richtinggevende doelen, wat is ons commitment, hoe leggen we de resultaten terug in de eigen organisatie, en welke inzet (tijd, energie, middelen) zetten we in als de samenwerking niet goed loopt.
- Kijk in het ondernemersecosysteem naar de ambities van de leidende bedrijven. Zijn het innovatoren met sterke groeiambities, overlevende starters die 3 tot 5 jaar bestaan en bijvoorbeeld familiebedrijven (vanwege vaak de sterke lokale en regionale betrokkenheid). Het leeuwendeel van de bedrijven heeft niet of nauwelijks groeiambities en zullen weinig energie en dynamiek aan het ecosysteem toevoegen.
- Ook kan gekeken worden naar de (niche)markt of markten waarop het ondernemersecosysteem zich richt. Voor MKB-bedrijven zijn er alleen maar kansen aan het begin van de ontwikkel- en innovatiecyclus. Als de consolidatiefase aanbreekt dan verminderen de kansen voor MKB-bedrijven aanzienlijk.
- Zijn het sterke ondernemersgroepen die gecommitteerd zijn aan de regio en bestaat het ondernemersecosysteem uit een breed pallet aan complementaire bedrijven (groot én klein, start-ups, scale-ups, innovatoren, productontwikkelaars, intermediairs, adviseurs, financiers, etc.).
- Zorg voor een afgestemd ondersteuningsaanbod naar het mkb. Vaak wordt vanuit het aanbod gehandeld en gedacht in plaats vanuit de vraag en ondersteuningsbehoefte van ondernemers. Alle partijen, inclusief de gemeente, staan voor de opgave om synergie aan te brengen in hun inzet richting het bedrijfsleven.

[227] Het regionale ecosysteem voor ondernemerschap is opgebouwd uit een tiental randvoorwaarden en systeemelementen. De interactie tussen de systeemelementen van het ecosysteem (netwerken, leiderschap, financiering, talent, nieuwe kennis en intermediaire kennis) zijn cruciaal voor het succes van het ecosysteem. Elmar Cloosterman en Erik Stam, *Entrepreneurial Ecosystem Index 2020. Een kwantitatieve vergelijking van regionale ecosystemen voor ondernemerschap,* Birch/Universiteit Utrecht, s.l., s.a. Verbeteringen en verslechteringen in de relatieve positie van regio’s wordt verklaard door kleine verschuivingen op deelindicatoren.

[228] Yvonne Prince en Paul van der Zeijden, *De gezondheid van vier mkb-typen in 2015*, Panteia, Zoetermeer, januari 2016; Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (AWTI), *Regionale hotspot. Broedplaatsen voor innovatie*, Den Haag, oktober 2014; Jan Jacob Vogelaar, Elmar Cloosterman, Erik Stam en Leonie Oosterwaal, “Economisch beleid regio: naar een missie-gestuurde ecosysteembenadering”, in: *ESB*, jrg, 105, nr. 4790, 8 oktober 2020, blz. 468-471; Commissie Verdienvermogen & Vestigingsklimaat (Cie Noordanus), *Het nationale verdienvermogen en de cruciale rol van regio’s*, s.l., december 2016, blz. 8 en 9; David Hamers, *De innovatieve stad. Hoe steden met slagkracht, maatwerk en leervermogen kunnen bijdragen aan economische, groene en sociale innovaties,* Planbureau voor de Leefomgeving, Achtergrondstudie, Den Haag, 30 mei 2016, blz. 83; Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (Awti), *Samen de lat hoog leggen, regio en rijk bundelen krachten voor innovatie*, Den Haag, mei 2021.

Besteed voldoende aandacht aan de vraagkant van de innovatie

Het innovatiebeleid is over het algemeen in Nederland en in Zaanstad nog te weinig gericht op het stimuleren van de vraagkant van innovaties. Zonder actief overheidsbeleid gericht op marktcreatie komt de opschaling van innovaties niet tot stand en zal er een beperkte impact zijn op de wenselijke, complementaire diversificatie van de Zaanse economie in de MRA.[229] De vraagkant kan gestimuleerd worden door middel van het aanpassen van wet- en regelgeving, het aanpassen van aanbestedingsrichtlijnen, normering, beprijzing van negatieve externe effecten, verboden, subsidies, fiscale prikkels, prijsvragen, innovatiegericht inkopen, de overheid als *launching customer* en het tenderen van maatschappelijke vraagstukken. In Nederland wordt, in vergelijking met andere landen, innovatief inkopen relatief weinig benut om innovaties aan te jagen. Het belang van vraagstimulerende maatregelen is dat hiermee een "stip op de horizon" wordt gezet. Daarmee wordt de investeringsonzekerheid van bedrijven weggenomen en kunnen additionele private investeringen uitgelokt worden. Deze strategie leidt tot een win-winsituatie. Doordat de maatschappelijke uitdagingen van vandaag de groeimarkten van de toekomst zijn, worden hierdoor ook exportkansen voor het bedrijfsleven gecreëerd.[230] Deelname van Zaanstad aan ROM InWest zou mogelijkheden bieden voor het stimuleren en uitlokken van innovaties.

Om als overheid ondernemers- en innovatie-ecosystemen gericht te ondersteunen en te benutten zijn inhoudelijke expertise en betrokkenheid noodzakelijk. Gericht beleid is alleen effectief als de overheid zelf de implicaties van relevante technologische ontwikkelingen kan overzien en tot op zekere hoogte inzicht heeft in de kansen en beperkingen van een mogelijke ontwikkeling en innovatie. Ook de toepassing van extern ontwikkelde kennis wordt effectiever als het kennisniveau van de gemeente op niveau is. Dit maakt de gemeente, of de samenwerkende gemeenten in de regio, ook een serieuze *trusted* partner voor innovatieve ondernemers. Verder is van belang dat de gemeente zelf innovatief en wendbaar is en dat er een soepele samenwerking is tussen de diverse diensten en afdelingen. Alleen een overheid die zelf innovatief is en innoveert, is een gelijkwaardige partner voor bedrijven, maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen om samen te werken aan een innovatieve Zaanse samenleving en economie.[231]

[229] Overheden kunnen door jarenlange, systematische overheidssteun bepaalde economisch-technologische ontwikkelingen bevorderen. Internationale voorbeelden zijn te vinden in: Mariana Mazzucato, *De ondernemende staat. Waarom de markt niet zonder de overheid kan*, Amsterdam, 2015. Voor Nederland zijn de overheidsinterventies (onderzoek, kennisinfrastructuur, voorlichting) sinds tweede helft negentiende eeuw een belangrijke stimulans geweest om de landbouw- en voedingssector tot één van de meest concurrerende sectoren in de wereld te maken. Recentelijk heeft de overheidsondersteuning in de coronacrisis zijn betekenis voor bedrijven en werknemers bewezen. Voor de komende jaren zou de aandacht uit kunnen gaan naar het post-COVID-herstelprogramma en naar de duurzaamheidstransities. Voor gemeenten zijn de mogelijkheden om het initiatief te nemen in innovaties veel kleiner dan voor het rijk. Al biedt het Nationaal Groeifonds mogelijkheden.

[230] Rijksoverheid, *Innovatieve samenleving,* Brede maatschappelijk heroverweging, 20 april 2020, blz. 8 en 44. Een mooi Nederlands voorbeeld is de internationale koploperpositie van Nederlandse laadpaalbedrijven. Nederlandse bedrijven zijn wereldwijd koploper geworden op het gebied van 'laadoplossingen' voor elektrische voertuigen (Alfen, Fastned, Ionity, EVBox, Allegro). Ruime subsidies hebben er mede toe geleid dat Nederland de hoogste laadpaaldichtheid ter wereld heeft. Doordat Nederland er zo snel bij was en een goede ict-infrastructuur heeft, zijn in een vroeg stadium protocollen ontwikkeld die laadpalen laten communiceren via internet. Daardoor kunnen automobilisten bijvoorbeeld via hun app zien of een paal beschikbaar is. En kunnen ze met één pasje bij elke paal aanmeren en betalen. Dankzij deze onlineprotocollen kan op afstand ook het laadvermogen worden geregeld, waardoor netbeheerders ervoor kunnen zorgen dat het stroomnet niet overbelast raakt als te veel auto's tegelijk willen laden in een wijk. Binnenkort komt daar bij dat e-auto's ook energie kunnen terugleveren, waardoor ze meehelpen het stroomnet in balans te houden. De Nederlandse laadpalensoftware verspreidde zich razendsnel over het continent en is nu de facto de standaard in Europa en de Verenigde Staten. Op deze wijze, met de overheid als aanjager, zijn first-mover voordelen verkregen en is een bloeiende industrie ontstaan met vierduizend arbeidsplaatsen in Nederland. Bard van de Weijer, "Met de beursgang van Allegro is er opnieuw een Nederlandse laadpaalsucces", in: *De Volkskrant*, 29 juli 2021.

[231] Rijksoverheid, *Innovatieve samenleving,* Brede maatschappelijk heroverweging, 20 april 2020, blz. 8 en 11; Matthijs Janssen, Marko Hekkert en Koen Frenken, "Missiegedreven innovatiebeleid: Twee vliegen in één klap?", in: *MeJudice,* 25 september 2019.

Het resultaat: het versterken van Zaanstad als werkstad

Zaanstad wil zijn positie als woon- én werkstad behouden. De huidige economische structuur van Zaanstad is echter onvoldoende toekomstbestendig om hier invulling aan te geven en om voor meer werk te zorgen. Met Inverdan is al een belangrijke stap gezet, evenals door de ontwikkeling van ZaanIJ. Door differentiatie kan de eenzijdigheid van de economische structuur verminderd worden en kan Zaanstad meer profiteren van de economische groei in de Metropoolregio Amsterdam. Zaanstad zet in op een toekomst waarin oude en nieuwe bedrijvigheid hand in hand gaan. Dit kan door een verbreding naar kansrijke nieuwe sectoren (zakelijke dienstverlening, creatieve bedrijvigheid, toerisme), door een kwalitatieve versterking (kennisintensiteit, innovatie en duurzaamheid) van reeds sterk aanwezige clusters (zoals food) en door de milieuhinder terug te dringen en de leefbaarheid te vergroten (Zaans Proeflokaal). Maar deze transformatie levert niet overmorgen een nieuwe Zaanse economie met voldoende werkgelegenheid.

Het is daarbij verre van eenvoudig om van Zaanstad een sterkere *werk*gemeente te maken. Er is nog steeds geen eenduidig recept om regionale specialisaties te bevorderen en over de mate en wijze van faciliterend of sturend overheidsbeleid.[232] Zaanstad wordt niet gekenmerkt door een sterk modern cluster van bedrijven, toeleveranciers en kennisinstellingen (zoals bijvoorbeeld rond de glastuinbouw in Westland, de hightech in Eindhoven of de biotechnologie in Wageningen, Leiden en De Bilt) waarop voortgeborduurd kan worden. Ook zijn clusters niet te kopiëren, op te leggen of door beleidsmakers te creëren. Unieke lokale omstandigheden bepalen het succes van clusters. Zodat er tevens geen garantie voor succes is in andere regio's. Clusters kunnen niet worden opgelegd, zijn niet of nauwelijks maakbaar en kunnen niet door beleidsmakers worden gecreëerd.[233] Voor Zaanstad zijn de beste mogelijkheden om binnen de MRA een uniek en complementair cluster door te ontwikkelen: de voedings- en genotmiddelenindustrie.[234] Door de voorafgaande beleidsintensiveringen (vergroten arbeidsparticipatie, bevorderen van de arbeidsproductiviteitsontwikkeling) zal bovendien de Zaanse en regionale economie over de volle breedte versterkt worden.

Samenhang binnen de opgave economie

Systematisch meer aandacht besteden aan het worden en blijven van een ondernemersvriendelijke gemeente: lage lasten, eenvoudiger vergunningverlening, schrappen van regelgeving, terrassenbeleid, rode loper aanpak, goedkope bedrijfshuisvesting (zoals bij broedplaats De Hoop), functiemenging en blurring maximaal mogelijk maken.

In het bevorderen van de arbeidsproductiviteitsontwikkeling, van de arbeidsparticipatie, een betere werking van de arbeidsmarkt (inclusief het onderwijs) komen vele aspecten samen die voor een florerende ontwikkeling van de lokale en regionale economie van belang zijn.

Om de diversificatie van de Zaanse economie te bevorderen, om groeisectoren een steuntje in de rug te geven en om als *trusted* partner in belangrijke ondernemersecosystemen te kunnen participeren, kan Zaanstad het economisch beleid meer richten op de vraagstimulering van innovaties (aanbestedingsvoorwaarden, innovatiegericht inkopen, tenderen van maatschappelijke vraagstukken, *launching customer*, e.d.).

---

[232] Centraal Planbureau, *Literatuurstudie 'Effectiviteit van place-based beleid'*, Uitgevoerd in opdracht van de werkgroep Agenda Stad, CPB Notitie, Den Haag, 22 december 2016.

[233] Anet Weterings, Frank van Oort, Otto Raspe en Thijs Verburg, *Clusters en economische groei,* Ruimtelijk Planbureau, Den Haag, 2007, blz. 9; Merijn van der Werff, *Clustering van bedrijven in de lokale economie: een bruikbaar concept voor beleidsmakers?,* Nicis Institute, Den Haag, oktober 2010, blz. 31.

[234] W.J.J. Manshanden, *De verstedelijkingsstrategie van de 21e eeuw in de Metropoolregio Amsterdam,* NEO Observatory, Rotterdam, mei 2020, blz. 29.

Samenhang van economie met de andere Zaanse opgaven

De allerbelangrijke voorwaarde om resultaten te boeken op de grote opgave ‘economie’ is door voldoende ruimte te reserveren voor ondernemers, bedrijvigheid en banen. Door systematisch bij alle gebiedsontwikkelingen (nieuw, transformatie) óók voor economie te kiezen met gemengde woon-werklocaties. Door de rijkdom van de vele Zaanse binnenstedelijke bedrijfsterreinen te benutten voor allerlei vormen van bedrijvigheid en gemengde woon-, werk-, recreatie- en cultuurmilieus. Voor zover bedrijvigheid plaats moet maken voor woningen en deze bedrijvigheid niet mogelijk is op gemengde woon-werklocaties dient op andere wijze ruimte gereserveerd te worden. Bedrijven die hun activiteiten niet langer meer kunnen uitoefenen in Zaanstad of de regio, zullen voor altijd verloren zijn voor Zaanstad. In deze keuzes in de bestemming van de fysieke ruimte zijn er geen tweede kansen.

Door bestaande woningen beter te benutten (vernieuwen, optoppen, splitsen), door het mengen van functies, wonen boven winkels mogelijk te maken, incourante kantoren te transformeren en door voorzieningen multifunctioneel te benutten, hoeft minder schaarse bedrijfsgrond opgeofferd te worden voor woningen e.d.. Ook kan maximaal selectief omgegaan worden met het uitgeven van nog beschikbare kavels. Bestem deze vooral voor (nieuwe) bedrijven die goed passen bij de economische visie van Zaanstad.

Een omvangrijk en goed opgeleid arbeidsaanbod op alle niveaus is een van de belangrijke determinanten voor een krachtige economische ontwikkeling. Alle maatregelen (goed onderwijs, bij-, her- en omscholen, laaggeletterdheid verkleinen, het “onbenutte arbeidspotentieel” verminderen) die – mede in het licht van bijvoorbeeld het verminderen van de kansenongelijkheid – de arbeidsparticipatie vergroten, komen de hoofopgave ‘economie’ ten goede.

5 Gezondheid

Er zijn aanzienlijke en hardnekkige verschillen in levensverwachting en goede gezondheid tussen de Zaankanters met een hoge en een lage sociaaleconomische status. Deze verschillen zijn door corona en de gevolgen van corona ook nog eens verder geaccentueerd. Op allerlei indicatoren is de gezondheid van Zaankanters ook nog eens iets slechter dan gemiddeld in Nederland. Het gebruik van sommige vormen van zorg is in Zaanstad hoger dan gemiddeld in Nederland. Dit beeld wordt vooral veroorzaakt door de kenmerken, levensomstandigheden en ongezonde leefomgeving in enkele Zaanse wijken. Gezondheidsverschillen kunnen alleen maar verkleind worden als niet alleen oog is voor levensstijlveranderingen maar ook voor de structurele factoren die zorgen voor een slechte gezondheid (armoede, schulden, stress, een ongezonde leefomgeving, etc.). Met de strategische opgave 'gezondheid', 'kansenongelijkheid' en 'verstedelijking' en gerichte beleidsmaatregelen (o.a. Zaans Preventieakkoord, Pact Poelenburg) worden diverse stappen gezet om de gemiddelde gezondheid van de Zaankanters, en vooral de gemiddelde gezondheid van de Zaankanters in kwetsbare wijken, te verbeteren. Met een grotere focus op het verbeteren van de gezondheid van (zeer) jonge Zaankanters kan de grootste winst in gezondheid geboekt worden. Ook de prioritering van de ruimtelijk-fysieke ingrepen die een gunstig effect hebben op gezondheid (aantrekkelijke en groene buitenruimtes, goede wandel- en fietsroutes, bewegingstoestellen in de openbare ruimte, sport- en speelmogelijkheden, etc.) in wijken met relatief veel inwoners met een gezondheidsachterstand levert de grootste gezondheidswinst op van de ingrepen.

Het bestemmen van gerichte integrale maatwerkaanpakken voor de meest complexe casussen waarin vele sociale en gezondheidsproblemen cumuleren (1, 2 of 5 procent van de Zaanse huishoudens?) – met veel regelvrijheid voor de professionals – kan tot een grotere effectiviteit leiden en tot lagere kosten voor zorg, ondersteuning en welzijn. Keuzes en kostendalingen die nodig zijn om de zorg betaalbaar te houden.

De sterke toename van de dubbele vergrijzing in Zaanstad (en de rest van Nederland) zorgt er voor dat het goed organiseren van de zorg en ondersteuning in wijk, buurt en kern een grote opgave gaat worden. Minder dan 10 procent van Nederlanders krijgt hun zorg en ondersteuning in zorg- en verpleegtehuis. Meer dan 90 procent van de zorgbehoeftige oudere Zaankanters moet hun wmo- en thuiszorg en hun ondersteuning in wijk, buurt en kern krijgen. Het Langer thuis beleid in Nederland stimuleert dat het overgrote deel van de ouderen met een zorg en ondersteuningsbehoefte zorg en ondersteuning krijgen in (eigen) buurt, wijk en kern. Voor Zaanstad met de specifieke ruimtelijke structuur en de vele kernen is dit een belangrijke trend, ontwikkeling en opgave.

Landelijke trends en ontwikkelingen

Aanzienlijke en hardnekkige verschillen in levensverwachting en goede gezondheid

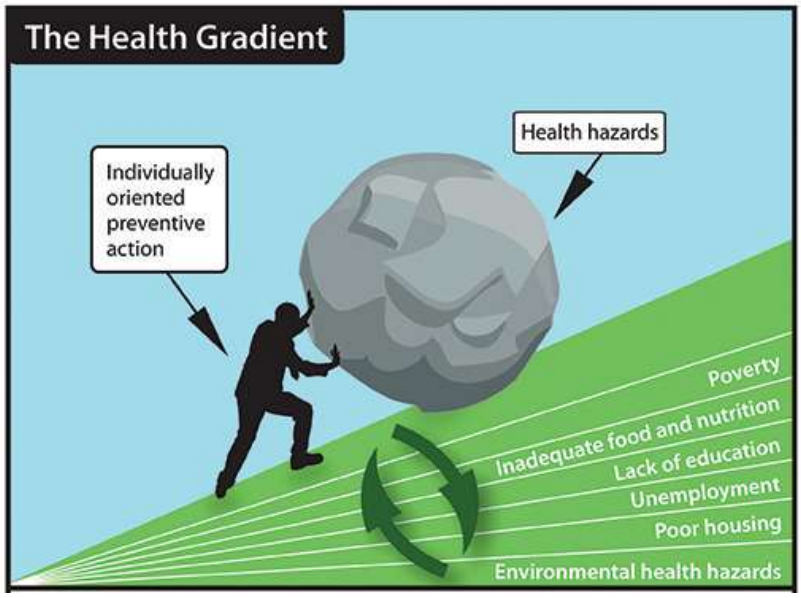
Inwoners met een lage sociaaleconomische status (SES) leven ten opzichte van de inwoners met een hoge sociaaleconomische status gemiddeld zes jaar korter en maar liefst vijftien jaar minder in goed ervaren gezondheid. De levensduur van de Zaankanters en het leven in jaren met goed ervaren gezondheid is korter dan gemiddeld in Nederland. De lagere levensverwachting geldt vooral voor

mannen. Ook het risico op angst of depressie ligt voor inwoners van Zaanstad hoger dan gemiddeld in Nederland.[235] Inwoners die moeite hebben om rond te komen, hebben drie- tot viermaal meer last van hart- en vaatziekten, angststoornissen, overspannenheid en nervositeit dan inwoners waarvoor dat niet geldt en zij hebben vier- tot vijfmaal zoveel last van diabetes, depressie en ernstige eenzaamheid. Deze verschillen zijn hardnekkig. Na decennia van inspanningen is het verschil tussen lager en hogere SES-groepen namelijk altijd nog even groot, of neemt zelfs toe.[236] Met corona zijn de bestaande gezondheidsverschillen scherper duidelijk geworden. De kans dat iemand met een beneden-modaal inkomen aan corona overlijdt, is groter dan bij iemand met een bovenmodaal inkomen. De groep met een lage SES is bovengemiddeld geraakt door het COVID-virus.[237]

De metafoor van de bal, de berg en vier vrienden

Een bekende metafoor binnen de gezondheidsbevordering is die van de bal en de berg. Gezond leven is als een zware grote bal een berg op duwen. Hoe steiler en hoger de berg vanwege armoede, schulden, werkloosheid, slechte huisvesting, ongezonde leefomgeving e.d. hoe moeilijker het is om de bal omhoog te duwen. Als je even niet oplet, rolt de bal weer terug naar waar je begonnen was. Dit wordt vaak afgebeeld als één persoon die deze bal de berg op probeert te duwen (figuur 6).

Figuur 6 De gezondheidsgradiënt



Bron: Making Partners; Intersectoral Action for Health 1988. Proceedings and outcome of a WHO Joint Working Group on Intersectoral Action for Health Netherlands

De metafoor is ook te verbreden met vier vrienden die samen dag in dag uit bezig zijn de grote bal de berg op te duwen.[238] De vrienden heten: Rob Routine, Stan Sociaal, Pim Plezier en Wim Wilskracht. De berg is steil, maar met z'n vieren lukt het goed om de bal stukje bij beetje omhoog te krijgen. Maar dan komt de coronapandemie. Gezonder leven wordt ineens belangrijker dan ooit, maar ook moeilijker. Rob Routine heeft het al tijdens de eerste coronagolf gelijk heel moeilijk. Het sporten in de sportschool is niet meer mogelijk. Hij moet nieuwe routines vinden om toch gezond te blijven leven en dus de bal de

[235] Pharos, *Sociaaleconomische Gezondheidsverschillen (SEGV),* Factsheet, juli 2019; Gemeente Zaanstad, *Staat van Zaanstad. Trends en ontwikkelingen in Beeld,* Editie 2021, blz. 103 en 104.

[236] Dennis Broeders, Djurre Das, Roel Jennissen, Will Tiemeijer en Marianne de Visser, *Van verschil naar potentieel. Een realistisch perspectief op de sociaaleconomische gezondheidsverschillen,* WRR-Policy Brief 7, Den Haag, 2018, blz. 1.

[237] VNG, *Sociaal sterker de crisis uit. Lokaal perspectief op herstel en innovatie na(ast) corona,* Den Haag, mei 2021, blz. 11, 12.

[238] Gera Nagelhout, *Het verhaal van de bal, de berg en de vier vrienden*, blog, IVO, Den Haag, december 2021.

berg op te blijven duwen. Dat valt zo tegen, dat hij afhaakt. De drie overgebleven vrienden krijgen het nu iets zwaarder, maar met z'n drieën lukt het nog steeds om de bal niet te laten glippen en rustig omhoog te blijven duwen.
Ook Stan Sociaal heeft het niet makkelijk. In tegenstelling tot Rob heeft Stan geen moeite met het veranderen van zijn plannen. Als hij het maar gezellig blijft zoals sporten in de buitenlicht met anderen. Maar de coronaregels blijven veranderen en op een gegeven moment mag je nog maar met twee mensen samen buiten sporten. Ze zijn dus met één persoon te veel en Stan houdt het voor gezien.
Pim Plezier en Wim Wilskracht hebben het nu moeilijker dan ooit met het omhoog duwen van de bal. Voordat er corona was deed Pim Plezier met veel plezier aan zaalvoetbal. Dat kon ineens niet meer, dus ging hij buiten voetballen. Dat bleek gelukkig ook leuk te zijn. Maar nu zijn vrienden Rob en Stan weg zijn, het voetballen in de winter koud werd en het vaak regende en hij het al sowieso minder leuk vond om alleen met Wim de bal de berg op te duwen, hield hij het ook voor gezien. Nu moet Wim puur op wilskracht en in zijn eentje de bal de berg opduwen. Gaat hem dat wel lukken?

De dubbele vergrijzing zorgt voor een sterke toename van de behoefte aan zorg en ondersteuning in wijk, buurt en kern

Vooral op latere leeftijd gaat de vergrijzing gepaard met een toename van de behoeften aan zorg en ondersteuning.[239] De groep oude ouderen neemt de komende drie decennia in Nederland sterk toe. Het aantal mensen van 80 jaar of ouder zal naar verwachting stijgen van ruim 800 duizend naar tussen de 1,5 en 2,6 miljoen in 2050.[240] Velen van deze oude ouderen zullen op enig moment behoefte aan zorg en ondersteuning hebben. Op dit moment krijgt vanwege het *Langer thuis* beleid minder dan tien procent van de zorgbehoeftige ouderen hun zorg in een verpleeg- of verzorgingstehuis. Dus meer dan 90 procent van de zorgbehoeftige ouderen krijgt hun wmo- en thuiszorg in wijk, buurt en kern. Als deze verhouding zo blijft dan betekent de sterke groei van de zorgbehoeftige ouderen voor de gemeenten een belangrijke trend en opgave. Er is lang gesproken over en gelobbyd voor de kwaliteit van de zorg in verpleegtehuizen. Daar is twee miljard euro extra voor beschikbaar gekomen om de kwaliteit op orde te krijgen. Voor de sterk groeiende groep zorgbehoeftige ouderen die hun zorg in wijk, buurt en kern moet krijgen, heeft zo'n kwaliteitsdebat en de middelen die dat gaat vergen nog niet plaatsgevonden.[241] De gemeente kan deze discussie niet meer lang voor zich uitschuiven. Voor Zaanstad met de vele kernen is dit een belangrijke trend, ontwikkeling en opgave.

Beheersen kostenstijging opgave van Rijk én gemeenten

De afgelopen vijftig jaar is het aandeel van de zorguitgaven in de Rijksbegroting sterk gestegen. Tussen 1972 en 2018 stegen de zorguitgaven van 6 miljard naar 100 miljard euro. De curatieve zorg is voor 62 procent van de kosten verantwoordelijk, de langdurige zorg en ondersteuning voor 28 procent (care) en de maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg voor 10 procent (care). Het RIVM verwacht voor de zorgsector een toename van het uitgavenniveau tot 174 miljard euro in 2040.[242] Als de zorguitgaven

[239] Tot de leeftijd van 50 jaar liggen in 2020 de gemiddelde zorgkosten onder de drieduizend euro per jaar. Daarna beginnen ze steeds sterker te stijgen. Op 70-jarige leeftijd zijn de zorgkosten gemiddeld ongeveer zesduizend euro, voor een 80-jarige dertienduizend euro, en voor een 95-jarige zo'n vijftigduizend euro. De hoge zorguitgaven van ouderen komen voor het grootste deel voor rekening van de langdurige zorg. Maar ook de uitgaven aan Zvw en Wmo stijgen met de leeftijd, omdat voor ouderen de kans op (intensive) ziekenhuisopnames en het beroep op thuiszorg stijgt. Yvonne Adema en Iris van Tilburg, *Zorgen om morgen*, CPB Vergrijzingsstudie, Den Haag, december 2019.

[240] Centraal Bureau voor de Statistiek, *In 2050 zijn er twee tot drie keer zoveel 80-plussers als nu,* Nieuwsbericht 14-4-2021.

[241] Corinne Ellemeet, *Lachend tachtig. Initiatiefnota 34 948 voor een toekomstbestendige ouderenzorg*, Den Haag, 17 mei 2018; Wilma Kieskamp, "We weten nog niet half wat op ons afkomt, met de zorg voor zieke ouderen die thuiswonen", in: *Trouw*, 18 november 2019.

[242] Sociaal-Economische Raad, *Zorg voor de toekomst. Over de toekomstbestendigheid van de zorg,* Verkenning 20/02, Den Haag, juni 2020, blz. 69; Rijksoverheid, *Naar een toekomstbestendig zorgstelsel,* Brede maatschappelijke heroverweging, Den Haag, 20 april 2020, blz.5. De curatieve zorg bestaat uit de huisartsenzorg, verloskundige zorg, de meeste medisch-specialistische zorg, genees- en hulpmiddelen, tandheelkundige zorg voor kinderen tot 18 jaar en de geestelijke gezondheidszorg voor volwassenen. De langdurige zorg en ondersteuning bestaat uit ouderenzorg, gehandicaptenzorg en langdurige geestelijke gezondheidszorg.

even snel blijven toenemen als in de beginjaren van dit millennium (een jaarlijkse toename die tweemaal groter is dan de groei van het nationaal inkomen) dan slokken zij in 2040 een kwart van de economie op. Bij ongewijzigd beleid zijn de huishoudens over twintig jaar gemiddeld bijna de helft van hun inkomen kwijt aan zorgpremies.[243] Daarmee dreigt het zorgstelsel met steeds hogere verplichte overdrachten van gezond naar ziek (risicosolidariteit) en van hogere naar lagere inkomens (inkomenssolidariteit) op den duur te bezwijken onder de druk van de steeds hogere kosten en collectieve ziektekostenpremies. De hoogoplopende belastingen en sociale premies zullen uiteindelijk ook de economische groei aantasten.

De sterke stijging van de zorguitgaven wordt voor een derde veroorzaakt door de vergrijzing en voor twee derde door de technologische ontwikkeling, het wettelijk geregelde recht op zorg en de open-einde-aanspraak op de beste curatieve zorg dat wetenschap en praktijk effectief achten. Daardoor ging de afgelopen kabinetsperiode driekwart van de stijging van de overheidsuitgaven op aan zorg.[244] De toenemende zorguitgaven zijn ook een belangrijke verklaring dat de laatste jaren de ontwikkeling van de lonen de ontwikkeling van het nationaal inkomen niet kan volgen.[245] De groei van de zorg belemmert via de arbeidsmarkt ook de ontwikkeling van alle andere publieke en private activiteiten. De prognose is dat de komende jaren jaarlijks 40.000 extra zorgprofessionals nodig zijn om in de stijgende zorgvraag te voorzien. Met de krimpende beroepsbevolking en de geringe toename van de arbeidsparticipatie kan niet voorzien worden in deze vraag naar zorgpersoneel. Het tekort aan zorgpersoneel wordt dit jaar op 49.000 mensen geschat en in 2031 op 135.000 werknemers.[246] De arbeidsmarktknelpunten, omdat steeds een groter deel van de werkzame beroepsbevolking nodig is in de zorg, worden ook op de volgende wijze duidelijk. In de jaren 70 van de vorige eeuw werkte er van de 12 werkenden één in de zorg, nu zijn dat er twee en in 2060 zullen dat er naar verwachting vier zijn.[247]

De snel stijgende collectieve zorguitgaven zijn ook een “koekoeksjong” dat andere collectieve uitgaven (onderwijs, veiligheid, onderhoud infrastructuur, et cetera) in toenemende mate over de rand van het begrotingsnest zal drukken. En ook de gemeentelijke zorgtaken ontpoppen zich als een “koekoeksjong” dat het budget voor de beleidsvrije(re) taken leegeet. De jeugdzorgtaken van gemeenten zijn geëxplodeerd van 3,6 miljard euro in 2015 naar 5,5 miljard euro in 2019.[248]

[243] C.A. de Kam en J.H.M. Donders, *Onzekere zekerheden. De Nederlandse verzorgingsstaat op weg naar 2025*, Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën, Den Haag, 2014; Sociaal Cultureel Planbureau, *Burgerperspectieven 2018|2*, Den Haag, 2018, blz. 18; Rijksoverheid, *Koers bepalen. Kiezen in tijden van budgettaire krapte*, 16e Studiegroep Begrotingsruimte, Den Haag, oktober 2020, blz. 76.

[244] R.A.A. Vonk, et.al, *Toekomstverkenning zorguitgaven 2015-2060*, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, RIVM-rapport 2020-0059, Bilthoven, 2020, blz. 17; Sociaal-Economische Raad, *Zorg voor de toekomst. Over de toekomstbestendigheid van de* zorg, Verkenning 20/02, Den Haag, juni 2020, blz. 66; Rijksoverheid, *Naar een toekomstbestendig zorgstelsel, Brede maatschappelijke heroverweging*, Den Haag, 20 april 2020, blz. 5; Rijksoverheid, *Koers bepalen. Kiezen in tijden van budgettaire krapte*, 16e Studiegroep Begrotingsruimte, Den Haag, oktober 2020, blz. 37; Karlijn Kersten, Toep van Dijk, Wouter Hogervorst, Niels Muselaers en Rens Nissen, “Niet kiezen in de begroting, is kiezen voor meer zorg en minder onderwijs”, in: *ESB*, jrg. 106, 2021, nr. 4794, blz. 110 en 111.

[245] Centraal Bureau voor de Statistiek, *Inkomen Nederlanders in 50 jaar meer dan verdubbeld,* Nieuwsbericht, 15-4-2021.

[246] NOS Nieuws, *Onderzoek: tekort aan zorgpersoneel op lange termijn alleen maar groter,* 20 januari 2022.

[247] In de volgende kabinetsperiode van vier jaar daalt de beroepsbevolking. Door een toename van de arbeidsparticipatie neemt in deze periode het arbeidsaanbod nog met 135.000 mensen toe. Door de verdere stijging van de zorguitgaven zullen al deze mensen nodig zijn in de zorg. Centraal Planbureau, *Verkenning Middellangetermijn 2022-2025*, CPB Raming, Den Haag, november 2019. Er werken nu 1,4 miljoen mensen in de zorg. In 2040 zijn er meer dan twee miljoen zorgmedewerkers nodig. Sociaal-Economische Raad, *Zorg voor de toekomst. Over de toekomstbestendigheid van de zorg,* Verkenning 20/02, Den Haag, juni 2020; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Kiezen voor houdbare zorg. Mensen, middelen en maatschappelijk draagvlak,* Den Haag, 2021, blz. 12.

[248] Harrie Verbon, “Gemeenten kraaien victorie, en het Rijk betaalt wel door aan de falende jeugdzorg”, in: *De Volkskrant,* 7 juni 2021.

Stand van zaken in Zaanstad

Op allerlei indicatoren is de gezondheid van Zaankanters slechter dan gemiddeld in Nederland. Dit beeld wordt vooral veroorzaakt door de kenmerken, levensomstandigheden en ongezonde leefomgeving in enkele wijken. De gezondheidsverschillen tussen de Zaanse wijken zijn groot. De ervaren gezondheid, het risico op depressie en het voorkomen van ernstige eenzaamheid zijn licht ongunstiger in Zaanstad dan gemiddeld in Nederland. In Zaanstad zijn ook meer rokers en is er meer overgewicht dan gemiddeld in Nederland. Dit geldt vooral voor inwoners in Zaandam Oost. In Poelenburg heeft 38 procent van de kinderen in klas 1 en 2 van het voortgezet onderwijs overgewicht. In Pelders-en Hoornseveld is dat 33 procent. Aan het andere uiterste zijn de wijken en kernen Zaandam Nieuw West, Westerkoog, Rooswijk (13 procent van de kinderen met overgewicht), Krommenie (15 procent) en Zaandam West en Oude Haven (15 procent).[249]

Het gebruik van sommige vormen van zorg is in Zaanstad ook hoger dan gemiddeld in Nederland. Zo is het aantal verzekerden dat gebruik maakt van huisartsenzorg in Zaanstad hoger dan gemiddeld in Nederland en in Zaanstad wordt meer gebruik gemaakt van verzekerde zorg uit het basispakket dan gemiddeld in Nederland. Van 2018 tot en met 2020 neemt het aantal inwoners tot 18 jaar dat gebruik maakt van specialistische jeugdzorg met 21 procent toe en het aantal volwassenen dat gebruik maakt van WMO-ondersteuning met 14 procent. Het aantal jongeren tot 18 jaar dat gebruik maakt van het jeugdteam daarentegen neemt in deze periode af.[250]

Opvallend is dat Zaanstad ondanks de soms wat slechtere gezondheid en het hogere gebruik van zorg dan gemiddeld in Nederland in vergelijking niet bijzonder veel uitgeeft aan het sociaal domein en aan de jeugdzorg. Zowel voor het sociale domein als voor de jeugdzorg zijn de kosten per inwoner 24 procent minder dan gemiddeld in alle gemeenten met tussen de 150.000 en 300.000 inwoners.[251]

Vele kwetsbaren in Zaanstad met ernstige gezondheidsrisico's

In Zaanstad woont een relatief hoog percentage kwetsbaren, met name in het zuidoost gedeelte, maar ook in het noordelijk gedeelte rond Krommenie/Wormerveer. In vergelijking met het gemiddelde van Nederland wonen er relatief veel inwoners met een laag inkomen, is er een bovengemiddeld aantal laaggeletterden, een relatief lagere levensverwachting en ligt het percentage hart- en vaatzieken boven het Nederlandse gemiddelde. In het zuidoost gedeelte van Zaanstad tonen veel gezondheidsindicatoren de extra kwetsbaarheid; onder andere in ervaren gezondheid, overgewicht, obesitas, (ernstige) eenzaamheid, risico op depressie en het voldoen aan de beweegrichtlijn. Projecties tot 2030 in ervaren gezondheid, eenzaamheid, overgewicht en regie over eigen leven tonen een licht afnemende trend; vergelijkbaar met Nederland als geheel, maar op een veel lager niveau. Opvallend is de mentale gezondheid: terwijl het risico op depressie al relatief hoog is, laat de trend voor angststoornissen tot 2020 nog een bovengemiddelde stijging zien.[252]

---

[249] Gemeente Zaanstad, *Staat van Zaanstad. Trends en ontwikkelingen in Beeld,* Editie 2021, blz. 104, 105 en 111.

[250] Gemeente Zaanstad, *Staat van Zaanstad. Trends en ontwikkelingen in Beeld,* Editie 2021, blz. 107 en 108.

[251] De lasten per inwoner voor het sociaal domein zijn (rekening 2020) in Zaanstad 1.584 euro per inwoner, gemiddeld in de gemeenten met tussen de 150.000 en 300.000 inwoners 2.083 euro per inwoner, gemiddeld voor alle gemeenten in de provincie Noord-Holland 1.745 euro per inwoner en gemiddeld in alle gemeenten in Nederland 1.668 euro per inwoner. Voor de jeugdzorg (taakveld 6.72: maatwerkdienstverlening 18- plus taakveld 6.82: geëscaleerde zorg 18-) bedragen de lasten in Zaanstad 275 euro per inwoner, gemiddeld in alle gemeenten in Nederland met tussen de 150.000 en 300.000 inwoners 362 euro per inwoner, gemiddeld in alle gemeenten in de provincie Noord-Holland 276 euro per inwoner en gemiddeld in alle gemeenten in Nederland 299 euro per inwoner. Bron: Findo – Data Financiën Decentrale Overheden.

[252] Judith Hin, Rianne Stelwagen, Loes Geelen en Brigit Staatsen, *Blik op leefomgeving en gezondheid voor de verstedelijkingsstrategie Metropoolregio Amsterdam – vanuit beschikbare data en trends. Bijlage 3 Zaanstreek – Waterland,* RIVM, Bilthoven, juli 2021, blz. 6.

Het bevorderen van de positieve gezondheid als uitgangspunt

Bij positieve gezondheid wordt breed en sector-overstijgend naar gezondheid gekeken waarbij de zingeving voor mensen centraal staat. Het gaat er bij positieve gezondheid om dat mensen zichzelf de vraag stellen: 'wat vind ik nou echt belangrijk?' De focus ligt niet langer alleen maar op het gezondheidsprobleem en de medische handelingen die het probleem kunnen verkleinen of verhelpen. Ook in Zaanstad is gezondheid niet langer meer strikt het domein van de zorgprofessionals, maar van iedereen in de samenleving. Het gezondheidsbeleid wordt gekoppeld aan de doelstellingen van de Omgevingswet om integraal, zowel vanuit de fysieke leefomgeving en de zorgvraag, het gewenste gedrag te bevorderen en de kwaliteit van leven in Zaanstad te verbeteren. Dit vergt de samenwerking met alle partners in het werkveld, zoals de wijk- en jeugdteams, huisartsen en de onderwijsinstellingen, en het verbeteren van de fysieke kwaliteit in de wijken (meer openbaar groen, wandel- en fietsroutes, sport- en speelvoorzieningen, et cetera).[253]

Leefomgeving niet altijd voldoende gezond voor de inwoners, zeker niet in bepaalde Zaanse wijken

Uit onderzoek is bekend dat de fysieke omgeving invloed heeft op de gezondheid van mensen. Milieufactoren blijken een belangrijke bijdrage aan ziekte en sterfte te leveren. Een ongezond milieu, en dan vooral luchtverontreiniging, draagt bij aan de ziektelast. De lucht in Zaanstad is nu niet gezond. Stoffen als roet en fijnstof schaden de gezondheid van de inwoners. Kinderen, ouderen , hart- en vaatpatiënten en astmapatiënten behoren tot de hoog-risicogroepen. De Nederlandse en Zaanse bronnen van luchtverontreiniging zorgen ervoor dat de Zaankanter gemiddeld negen maanden korter leeft en dat er jaarlijks ongeveer 120 sterfvallen zijn.[254]

Er zijn belangrijke gezondheidsverschillen tussen de verschillende Zaanse wijken. Mensen met een minder goed ervaren gezondheid wonen veelal in wijken die minder goed scoren op omgevingskenmerken (luchtverontreiniging, geluidsoverlast, hitte-stress, weinig bereikbaar groen, minder recreatiemogelijkheden, minder sportvoorzieningen).[255]

De omgeving kan ook een positieve invloed op gezondheid hebben. Zo is de aanwezigheid van groen goed voor de gezondheid. Het leidt tot een beter ervaren gezondheid, verlaagt sterfte en voorkomt ziekte. Met de Zaanse keuze voor binnenstedelijke verdichting blijft het groen om de stad behouden. Daarbij is wel van belang dat dit groen om de stad makkelijk toegankelijk is. Terwijl autoluwe wijken de actieve mobiliteit en ontmoeting stimuleren en daarmee bijdragen aan gezondheid. Een gezonde stad geeft – naast woningen, winkels, horeca, werkplekken, e.d. – voldoende ruimte aan groen, parken, speelruimtes, ontmoetingsmogelijkheden, scholen, sportlocaties en sportvoorzieningen.
Maar door de toename van het aantal inwoners en de binnenstedelijke verstedelijking wordt uiteraard de openbare ruimte in Zaanstad wel drukker en met name rond drukke wegen ontstaat een dilemma tussen gezonde lucht en minimale geluidsbelasting enerzijds en verdichting anderzijds. Wel voldoet Zaanstad met de hoeveelheid stikstofdioxide en fijnstof nog aan de Europe normen en vermindert de uitstoot door de jaren heen.[256] Uit onderzoek blijkt dat de afstand tot de weg en de intensiteit van het

[253] Gemeente Zaanstad, *Coalitieakkoord 2020-2022 'De molen op de wind zetten',* november 2019, blz. 11, 12.

[254] Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, *Toelichting op het Schone Lucht Akkoord. Gezondheidswinst voor iedereen,* januari 2020, blz. 9; Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), *Bijdrage van verschillende determinanten aan ziektelast, sterfte en zorguitgaven (infographic)*, april 2018. Totale ziektelast 4 procent en jaarlijks 12.800 sterfgevallen in Nederland. In 2021 vormt de bevolking in Zaanstad 0,9 procent van de Nederlandse bevolking; 0,9 procent van 12.800 sterfgevallen is 115 Zaanse sterfgevallen. Vanwege de relatief slechte luchtkwaliteit in Zaanstad naar boven afgerond op ongeveer 120 Zaanse sterfgevallen per jaar vanwege het (buiten)milieu en de slechte luchtkwaliteit.

[255] Gemeente Zaanstad, *Staat van Zaanstad. Trends en ontwikkelingen in Beeld,* Editie 2021, blz. 112-116.

[256] Gemeente Zaanstad, *Staat van Zaanstad. Trends en ontwikkelingen in Beeld,* Editie 2021, blz. 112.

wegverkeer een belangrijke rol spelen als het gaat om negatieve gezondheidseffecten. Daarom adviseert de GGD om een afstandscriterium in acht te nemen. Idealiter worden bijvoorbeeld met de verstedelijking geen nieuwe woningen binnen 100 meter van drukke binnenstedelijke wegen (> 10.000 voertuigen per etmaal) gerealiseerd. Het dilemma tussen enerzijds gezonde lucht en minimale geluidsbelasting en anderzijds verstedelijking dwingt heldere keuzes af. Heldere keuzes op het gebied van zero-emissie in milieuzones, uitbreiding van milieuzones, méér zero-emissie vervoer, méér elektrisch vervoer, méér transport over water, minder uitstoot van mobiele werktuigen, meer walstroomvoorzieningen, opschalen van steenbreek, groene daken en gevels, hofjes, méér bomen, miniparkjes, natuurtuinen, speelruimtes, leefstraten, anders organiseren van het vuurwerk, ontmoedigen van houtstook, et cetera.

Als nieuwe wegen en woningen leiden tot een hogere druk op gezondheid vanwege een slechtere lucht- of geluidskwaliteit dan kan de regel ingevoerd worden dat dit gecompenseerd moet worden door aanvullende maatregelen (bijvoorbeeld een geluidsluwe zijde, extra groen). In nieuwe tenders van de gemeente kan het onderdeel ‘gezonde leefomgeving’ veel zwaarder meegewogen worden. De gemeente kan alle ontwikkelaars uitnodigen (of verplichten) om met (innovatieve) maatregelen te komen die de gezondheidseffecten door luchtverontreiniging en geluidbelasting minimaliseren met behoud van een goed binnenmilieu en een prettige woon- en verblijfskwaliteit. Deze innovatieve ideeën zijn waarschijnlijk ook hard nodig om de nieuwe advieswaarden voor luchtkwaliteit te halen van de Wereldgezondheidsorganisatie uit september 2021.

Zaanstad heeft, als één van de 87 gemeenten, het landelijke Schone Lucht Akkoord ondertekend. Het akkoord beoogt om in 2030 een gezondheidswinst van 50 procent ten opzichte van 2016 te realiseren. Om de beoogde gezondheidswinst te bereiken, werken de ondertekenaars van het akkoord toe naar de
100 advieswaarden luchtkwaliteit van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO). Of de maatregelen van Zaanstad voldoende zijn om te voldoen aan WHO-advieswaarden en te zorgen voor een betere gezondheid van de Zaankanters valt zonder nader onderzoek niet vast te stellen. Daarbij moeten de maatregelen waarschijnlijk aangescherpt worden om te gaan voldoen aan de nieuwe advieswaarden voor luchtkwaliteit van de WHO uit september 2021.

Opgaven voor de toekomst om over na te denken

Verkleinen van de gezondheidsverschillen met structurele ingrepen (vergroten bestaanszekerheid, verminderen armoede en schuldenproblematiek), verbeteringen in de leefomgeving (o.a. verminderen luchtverontreiniging, meer groen, recreatiemogelijkheden) en leefstijlveranderingen

Voor velen (mensen met een lage sociaaleconomische positie, mensen in kwetsbare omstandigheden, e.d.) is het door structurele achterstanden moeilijk om hun leven in te richten met een gezonde levensstijl. Een (dreigende) dakloosheid, (baan)onzekerheden, stress, armoede, schulden, eenzaamheid, psychische problemen, geluidsoverlast, e.d. zijn achterliggende structurele oorzaken voor een ongezonde levensstijl. Als deze structurele oorzaken niet worden aangepakt, is een individuele benadering – zoals tot nu toe gebruikelijk is – weinig effectief.

Naast het Rijk hebben de gemeenten een belangrijke rol om deze structurele achterstanden te verminderen.[257] De aanpak van structurele achterstanden vraagt om een vernieuwende organisatie van preventie, zorg en ondersteuning over meerdere domeinen heen en de samenwerking met meerdere

[257] Zie voor maatregelen op gemeentelijk niveau: T. Magnee, B. van Straaten, G Nagelhout, *Zicht op preventieve maatregelen om dakloosheid te voorkomen in Tilburg* IVO, Den Haag, 2020; VNG/DIVOSA, *De winst van het sociaal domein. Een slimme investering in bestaanszekerheid, kansengelijkheid en gezondheid. Een propositie van gemeenten aan het nieuwe kabinet*, Den Haag, maart 2021.

partners zoals aangekondigd in de Landelijke Nota Gezondheidsbeleid en uitgewerkt in het Zaans Preventieakkoord.[258] Zorgaanbieders (huisartsen, ziekenhuizen), diverse gemeentelijke afdelingen en de welzijnssector moeten elkaar weten te vinden en moeten samen optrekken om de gezondheid van inwoners in de wijk te verbeteren. Dat blijkt in de praktijk nog lastig. Vroegsignalering van (gezondheids)problemen door wijkzorgteams gebeurt nog maar weinig, er wordt nog onvoldoende integrale hulp dicht bij huis geleverd en ontschot financieren door gemeenten en zorgverzekeraars gebeurt nog maar mondjesmaat.[259] Er wordt volop geëxperimenteerd met diverse aanpakken en benaderingen om de gezondheidsverschillen te verkleinen en om de meest kwetsbare wijken gezonder te maken.[260] Met het Datalab Gezondheid wordt in het Pact Poelenburg een nieuwe aanpak ontwikkeld.

Hoe de gezondheidsverschillen duurzaam aanpakken

- Zet in een brede, domeinoverstijgende aanpak. De sleutel naar het positief beïnvloeden van gezondheid ligt maar ten dele in het volksgezondheiddomein en grotendeel in andere beleidsdomeinen, zoals armoede, onderwijs, huisvesting, werk en inkomen en ruimtelijke ordening.
- Differentieer waar nodig. Het bieden van gelijke gezondheidskansen houdt in dat maatregelen, beleid en interventies rekening houden met verschillen tussen mensen en groepen, en dat de intensiteit van de inzet hierop wordt aangepast.
- Benut kansen in verschillende levensfasen. Gedurende het leven zijn er meerder fasen en momenten waarop ingegrepen kan worden om accumulatie van gezondheidsproblemen te voorkomen. Deze kansen liggen vooral bij een gezonde start voor elk kind en bij bepaalde levensgebeurtenissen (werkloos worden, scheiding, overlijden partner).
- Werk samen met de mensen om wie het gaat. Samen werken met de mensen om wie het gaat, is een van de succesfactoren om tot een effectieve aanpak te komen.
- Werk persoonsgericht. Zet de persoon centraal en heb als professional aandacht voor sociale omstandigheden, het doenvermogen, de emoties, waarden, behoeften en vaardigheden van de mensen. Dit geldt zowel voor de professionals in het medische als in het sociale domein.
- Versterk geloof in eigen kunnen en zelfredzaamheid. Het is belangrijk om mensen te ondersteunen bij het versterken van gezondheidsvaardigheden, geloof in eigen kunnen en zelfregulatie, en het verminderen of voorkomen van stress.

Bron: Frea Hakers, Karen Hosper en Tessa van Loenen, *Gezondheidsverschillen duurzaam aanpakken. De negen principes voor een succesvolle strategie,* Pharos, april 2019.

Daarnaast is het belangrijk om ook te kijken hoe ruimtelijk-fysieke ingrepen in de stad de gezondheid van bewoners kunnen bevorderen (autoluwe wijken, zero-emissie vervoer, parken, bomen, aantrekkelijke en groene buitenruimtes, groene daken en gevels, het bevorderen en stimuleren van fietsen en wandelen, hardlooproutes rondom nieuwe woonwijken, speelplekken, bewegingstoestellen in de openbare ruimte, e.d.). Deze maatregelen zouden met voorrang genomen kunnen worden in buurten met relatief veel inwoners met een gezondheidsachterstand.[261]

[258] Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Gezondheid breed op de agenda. Landelijke nota gezondheidsbeleid 2020-2024,* Den Haag, februari 2020; Gemeente Zaanstad, *Zaans Preventieakkoord helpt Zaankanters om gezonde keuzes te kunnen maken,* Nieuwsbericht, 26 juli 2021.

[259] Gera Nagelhout, *Stap voor stap naar een gezonder leven voor iedereen,* inaugurele rede Maastricht University, 19 maart 2021; Silke van Arum, René Broekroelofs en Hilde van Xanten, *Sociale (wijk)teams, vijf jaar later*, Movisie, Utrecht, april 2020.

[260] Projecten die zich richten op positieve gezondheid, burgerparticipatie, een brede integrale aanpak en gezondheidsthema's als voeding en bewegen. Projecten en lokale netwerken die effectieve integrale aanpakken ontwikkelen om de sociaaleconomische gezondheidsverschillen (SEGV) te verkleinen. Projecten die inzicht geven in de achterliggende oorzaken van sociaaleconomische gezondheidsverschillen. Projecten die het gebruik van erkende interventies stimuleren en een brede lerende aanpak in preventief gemeentebeleid bevorderen? Projecten die laten zien wat de effecten zijn van de inrichting van de leefomgeving op gezondheid, duurzaam (on)gezond gedrag en deelname aan de samenleving. https://publicaties.zonmw.nl/projectencatalogus-gezonde-wijk/gezonde-wijk/

[261] Raad voor de Leefomgeving en infrastructuur (Rli), *De stad als gezonde habitat,* Den Haag, 2018.

Nadruk op begin van de levensloop

De verschillen in gezondheid tussen inwoners met een hoge en lage sociaaleconomische status zijn groot en bovendien in de afgelopen decennia niet of nauwelijks veranderd. Na 35 jaar beleid zijn de gezondheidsverschillen op de meeste indicatoren nog nagenoeg gelijk. De relatieve achterstand is groot, stabiel en soms zelfs groeiende. Dit is frustrerend en het lijkt alsof geen enkele beleidsmaatregel effectief is. Achter het onwrikbare verschil gaat veel dynamiek in de cijfers schuil. Sommige gezondheidsproblemen zijn door de tijd heen sterk verbeterd. Het aantal rokers is in de afgelopen decennia bijvoorbeeld over de gehele linie afgenomen. Maar omdat groepen met een hoge en met een lage SES gelijke tred hebben gehouden – of omdat de eersten zelfs meer hebben geprofiteerd – zijn de relatieve verschillen gelijk gebleven of zelfs gegroeid. Als de nadruk op het relatieve verschil ligt, wordt dit resultaat negatief gewaardeerd, ondanks het feit dat zowel mensen met een hoge als mensen met een lage SES er in absoluut verschil op vooruit zijn gegaan. Dit leidt tot het advies om niet langer te focussen op het reduceren van het gezondheids*verschil*, maar om te focussen op het behalen van zoveel mogelijk absolute gezondheids*winst* en het voorkomen van zoveel mogelijk absolute gezondheids*verlies*.

Deze verschuiving van focus leidt deels tot andere prioriteiten. De grootst mogelijke absolute winst en het voorkomen van het grootste verlies is te behalen bij mensen die jong zijn en een lage sociaaleconomische status hebben. De jongeren hebben nog vele jaren voor de boeg waarin de gezondheidswinst behaald kan worden en het gezondheidsverlies voorkomen kan worden. Bij de inwoners met een lage sociaaleconomische status kan de grootste winst behaald worden en kan het grootste verlies voorkomen worden. Met een nadruk op het begin van de levensloop (preconceptionele periode, de zwangerschap, het jonge kind en de schoolgaande jeugd) wordt de groep zo vroeg mogelijk bereikt. Dit levert de grootste cumulatieve gezondheidswinst en die winst betaalt zich gedurende de gehele latere levensloop uit. Vooral de zwangerschap wordt als een ‘window of opportunity’ gezien omdat dan de risicoperceptie groter is. Door het roken en alcoholgebruik bij zwangere vrouwen met een lagere SES-achtergrond te verminderen, zijn er ook positieve gevolgen voor de gezondheid van het kind. De nadruk op het begin van de levensloop is ook relatief kansrijk omdat de zorg voor kinderen voor ouders een sterke motivator is. Mensen zijn niet altijd geneigd het beste voor zichzelf te kiezen, maar zijn vaak wel te verleiden om te doen wat het beste is voor hun kinderen.[262]

Goede zorg en ondersteuning organiseren voor de sterk groeiende groep ouderen in wijk, buurt en kern

Met het programma *Ouder worden in Zaanstad* probeert Zaanstad in te spelen op de sterk groeiende groep 80-plussers de komende jaren die op enig moment behoefte hebben aan zorg en ondersteuning. Het leeuwendeel van deze zorg en ondersteuning zal geleverd moeten worden in wijk, buurt en kern. Om zelfstandig te kunnen blijven wonen, is het voor de ouderen belangrijk dat er in de directe nabijheid een huisarts, apotheek, buurtsuper, zorg- en welzijnsvoorzieningen, dagbesteding, e.d. is. Met de lintstructuur en de vele wijken, buurten en kernen in Zaanstad is het niet eenvoudig om in deze nabijheid van essentiële voorzieningen te voorzien. Om tot de goede zorg en ondersteuning voor de oude oudere in wijk, buurt en kern te komen, kan men aansluiten bij de twee levensgebeurtenissen die vooral voor kwetsbaarheid zorgen (overlijden van de partner en/of het ontstaan van meerdere gezondheidsproblemen) en kan men de dagbesteding, de welzijnsvoorzieningen en de samenlevingsopbouw versterken (buurthuizen nieuwe stijl (‘huizen van de wijk), nieuwe generatie

[262] Dennis Broeders, Djurre Das, Roel Jennissen, Will Tiemeijer en Marianne de Visser, *Van verschil naar potentieel. Een realistisch perspectief op de sociaaleconomische gezondheidsverschillen,* WRR-Policy Brief 7, Den Haag, 2018, blz. 2, 20, 21, 31 en 32. Instrumenten zijn onder andere counseling, persoonlijke feedback, combineren van interventies, inzetten en trainen van verloskundigen en flexibele huisbezoeken door o.a. getrainde moeders uit de ‘peer group,

bibliotheekfilialen, woningcorporaties die investeren in ‘kamers’, ‘huizen’ en ‘restaurants’ van de wijk, e.d.). De gemeente kan met de partners ook nieuwe vormen van ouderenzorg ontwikkelen. Bijvoorbeeld betaalbare 24/7 professionele beschikbaarheid van zorg en welzijn, poliklinieken geriatrie in de buurt en wijkklinieken acute ouderenzorg. Een potentieel interessante oplossingsrichting is om de positieve gezondheid of gezondheidswinst van de zorgbehoeftige, kwetsbare oudere te bekostigen en niet de handeling zoals gebruikelijk is in de zorg en om de drie verschillende zorgpotten (Wmo, Wlz, Zvw) samen te voegen zodat er per wijk, kern of regio één pot met geld is voor de zorg aan thuiswonende ouderen. Op deze wijze kan er ook één plan komen voor deze sterk groeiende groep ouderen en kan preventie echt van de grond komen.[263]

Het is ook van belang dat er allerlei vormen van nieuwe huisvesting komt tussen enerzijds het verpleegtehuis en anderzijds de oude (eengezins)woning waar de oude oudere gewend is te wonen (en vaak niet weg wil). Het gaat om aanleunwoningen, knarrenhoven, groepswoonvormen, zorghotelappartementen, et cetera. In het tussengebied zijn er veel te weinig woningen. Een mooi voorbeeld in Zaanstad van een combinatie van levensbestendige woonvormen, en kwaliteitsverbeteringen, is de Amandelbloesem in Wormerveer. Samen met vrijwilligers, een zorgaanbieder, een woningcorporatie en een stichting die jongvolwassenen met een beperking begeleidt, is een nieuw soort wooncomplex gerealiseerd. In de Amandelbloesem komen aanleunwoningen, zelfstandige seniorenwoningen, een logeerhuis, proefwonen, begeleid zelfstandig wonen en geclusterd samen wonen.[264] Over het algemeen is er sprake van een groot gebrek aan betaalbare woonzorgvarianten voor (lage) middeninkomens, een kwalitatieve mismatch in gewenste woonvariaties op de woningmarkt voor senior eigenaar-bewoners en een gebrek aan samenhang in woon-zorg aanbod op gebouw- en gebiedsniveau. Als de oude oudere (veelal op enig moment alleenstaand) naar een beter geschikte woning kan verhuizen, zorgt dat er voor dat de grote eengezinswoningen vrijkomen voor nieuwe gezinnen. Door een combinatie van individuele benadering (wooncoaches), een huurprijskorting op de nieuwe woning, vergoeding van de verhuiskosten, en verhuishulp kan de doorstroming gestimuleerd worden.[265]

[263] Corinne Ellemeet, *Lachend tachtig. Initiatiefnota 34 948 voor een toekomstbestendige ouderenzorg, Den Haag, 17 mei 2018;* Wilma Kieskamp, “We weten nog niet half wat op ons afkomt, met de zorg voor zieke ouderen die thuiswonen”, in: *Trouw,* 18 november 2019; Kim Putters, “Steeds meer ouderen vallen tussen wal en schip door gebrek aan zorg en ondersteuning thuis”, in: *Het Financieele Dagblad,* 7 december 2019, blz. 34; Susan van Klaveren, Netty van Triest en Penny Senior, *Langer thuis: Vernieuwende woonzorg voor kwetsbare senioren,* Platform31, Den Haag, 2018; Platform31, *Goede afspraken met de gemeente zijn de sleutel tot succes*, Den Haag, 16 juli 2019; Ellen Olde Bijvank, Netty van Triest en Annette Duivenvoorde, *Langer thuis; werk in uitvoering. Van woonzorgonderzoek naar een uitvoeringsprogramma,* Platform31, Den Haag, 2020. Daarbij is de financiering nog wel een lastig vraagstuk. Iedere euro besteedt aan ouderenzorg verslechtert de overheidsfinanciën op de lange termijn met € 1,60. Rijksoverheid*, Koers bepalen. Kiezen in tijden van budgettaire krapte, 16e Studiegroep Begrotingsruimte,* Den Haag, oktober 2020, blz. 36. Eén pot met geld en één plan sluit aan bij de wens van André Rouwvoet om de zorgverzekeraars een deel van hun premiegelden opzij te laten leggen voor ‘preventie’. Dan is er volgens hem massa om preventie echt van de grond te krijgen; Michiel van der Geest, “Zorgverzekeraars zijn er niet om zorgverleners aan het werk te houden”, in: *De Volkskrant*, 30 januari 2020 (afscheidsinterview als voorzitter van Zorgverzekeraars Nederland); Raad voor Volksgezondheid & Samenleving, *Grenzeloos samenwerken? Adviezen voor het beter mogelijk maken van domeinoverstijgende samenwerking,* Den Haag, 2022. +

[264] Gemeente Zaanstad, *Coalitieakkoord 2020-2022 ‘De molen op de wind zetten’,* november 2019, blz. 14.

[265] Commissie Toekomst zorg thuiswonende ouderen, *Oud en zelfstandig in 2030. Aangepast REISadvies,* Den Haag, 30 juni 2020. Zie voor voorbeelden van betaalbare woonzorgvarianten het rapport van Platform31, *Langer thuis: Vernieuwende woonzorg voor kwetsbare senioren* (verkenning en praktijk) en dan vooral het praktijkdeel. Zie ook de 174 ideeën die zijn ontwikkeld voor de prijsvraag *Who Cares* van de rijksbouwmeester Floris Alkemade om naoorlogse wijken in Sittard-Geleen, Groningen, Almere en Rotterdam stedenbouwkundig en zorgtechnisch aan te passen aan de naderende vergrijzingsgolf. De Vereniging Eigen Huis adviseert de gemeenten om een woonzorgvisie op te stellen die past bij de samenstelling van de bevolking. Vereniging Eigen Huis, *Eigen Huis Magazine,* mei 2021, blz. 17.

Een scherpere focus en selectie, vooral in de jeugdzorg

De toenemende vraag naar jeugdzorg zorgt voor een sterke stijging van de gemeentelijke uitgaven. Dit is een structurele trend die voor de decentralisaties in 2015 al duidelijk zichtbaar was en sindsdien is doorgegaan. Vooral in de *ambulante* jeugdzorg is het volume en zijn de kosten per cliënt sinds 2015 sterk gestegen. De toename in het jeugdhulpvolume komt niet door een stijgende instroom, maar door een achterblijvende uitstroom. Dit verklaart voor een deel de stijging in de kosten. Andere verklaringen zijn een stijging van de gemiddelde kosten per cliënt per jaar, en een toename van de kosten voor wijkteams en voor het voorliggend veld. De volumegroei wordt daarbij vooral veroorzaakt door gezinnen met hogere inkomens die gebruik maken van ambulante jeugdhulp. Ondanks de toename aan jeugdhulp vallen de echte probleemjongeren nog steeds tussen wal en schip.[266] Dit dwingt tot het opnieuw doordenken van de inrichting en focus van de (jeugd)zorg.

Omdat de zorgvraag in een rijk land de neiging heeft om relatief onbegrensd te zijn en er een latente vraag is naar jeugdhulp van kinderen en jongeren die zonder preventie en vroegsignalering nooit in de jeugdzorg terecht zouden komen, loopt Zaanstad (en alle andere gemeenten) het gevaar dat de kosten blijven stijgen.[267] Een grotere mate van selectiviteit, een betere afbakening van jeugd*zorg*, kwaliteitseisen aan aanbieders stellen, alléén nog bewezen interventies bekostigen en een integrale maatwerkaanpak alleen inzetten voor een zeer kleine doelgroep zijn opties die men opnieuw kan afwegen. Vanuit de conclusie dat maatwerkoplossingen niet passend zijn als standaardwerkwijze voor grote aantallen inwoners. Vele inwoners hebben slechts een enkelvoudige vraag waarbij een integrale, samenhangende maatwerkaanpak niet doelmatig en effectief is. Bij een betere afbakening hoort het restrictief zijn met het toekennen van een therapeutisch label (adhd, dyslexie) aan allerlei leerproblemen en om “normale” opvoedperikelen te voorzien van het etiket “behoefte aan zorg”.[268] Voor het enkel en alleen kiezen voor bewezen effectieve interventies in de jeugdzorg is wel een vervelende complicatie dat de kennis nog ontbreekt om goed te kunnen selecteren. Zelfs als gekozen wordt voor bewezen preventieve interventies in de jeugdzorg zijn deze slechts effectief bij één van de acht gezinnen en welk gezin dat is, is op voorhand niet vast te stellen.[269]

Preventieve jeugdinterventies kunnen wel (kosten)effectief zijn. Maar vaak zijn de effecten klein en doen zich vooral voor op andere beleidsterreinen. Wel kan met een doelgerichte, integrale, gecoördineerde en langdurige aanpak de impact van preventie vergroot worden.[270] Met een grotere mate van selectiviteit kan de integrale maatwerkaanpak vooral ingezet worden voor een zeer kleine groep inwoners en huishoudens (1, 2 of 5 procent?) waarbij diverse sociale problemen stapelen (zorg,

[266] Aukje Hilderink e.a., *Stelsel in groei. Een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg,* Andersson Elffers Felix (AEF), Utrecht, 15 december 2020; Martin Sommer, “Alles wordt nieuw, zodat het oude kalmpjes kan voortbestaan”, in: *De Volkskrant*, 9 april 2021.

[267] Ook in Zaanstad wordt geconstateerd dat de kwalitatieve aanpak met preventie en maatwerk tot een grote bereik heeft geleid en tot een toename van de zorgkosten. Gemeente Zaanstad, *Coalitieakkoord 2020-2022 ‘De molen op de wind zetten’,* november 2019, blz. 11.

[268] Mariska Kromhout, Patricia van Echtelt en Peteke Feijten, *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid,* Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, november 2020; Aukje Hilderink e.a., *Stelsel in groei. Een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg,* Andersson Elffers Felix, 15 december 2020; Stuurgroep Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet, *Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet,* Den Haag, 8 april 2021; Theo Doreleijers, “Jeugdzorg dreigt opnieuw te verzanden”, in: *NRC*, 21 april 2021; Harrie Verbon, “Er wordt flink geld verdiend aan foute jeugdzorg”, in: *De Volkskrant*, 11 maart 2021; Esther Lammers en Judith Harmsen, “Nu gaan we samen de oplossing zoeken” (interview met Leonard Geluk), in: *Trouw*, 3 juni 2021.

[269] Aukje Hilderink e.a., *Stelsel in groei. Een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg,* Andersson Elffers Felix, 15 december 2020; Stuurgroep Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet, *Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet*, Den Haag, 8 april 2021; Mariska Kromhout, Patricia van Echtelt en Peteke Feijten, *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid,* Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, november 2020; Theo Doreleijers, “Jeugdzorg dreigt opnieuw te verzanden”, in: *NRC,* 21 april 2021; Harrie Verbon, “Er wordt flink geld verdiend aan foute jeugdzorg”, in: *de Volkskrant*, 11 maart 2021; Esther Lammers en Judith Harmsen, “Nu gaan we samen de oplossing zoeken (interview met Leonard Geluk)”, in: *Trouw*, 3 juni 2021; VNG, *Sociaal sterker de crisis uit. Lokaal perspectief op herstel en innovatie na(ast) corona,* Den Haag,

[270] Thijs Tuenter, Bram van den Berg en Inge Bastiaanssen, *Effecten van preventie in het jeugdveld. Literatuuronderzoek,* Nederlands Jeugdinstituut, Utrecht, maart 2021, blz. 16 en 17.

participatie, activering, psychische problemen, leerachterstanden, armoede, schulden, huiselijk geweld e.d.). Omdat de casussen voor multiprobleem inwoners en huishoudens duur zijn, loont de maatwerkaanpak vooral voor deze interventies. Voor deze kleine groep loont het om intervisies en casusoverleggen te organiseren, om meerdere aanpakken in samenhang en afstemming te proberen, om te innoveren én om te leren. Deze kleine groep kost per gezin heel veel geld (meer dan 100.000 euro per gezin is geen uitzondering) en door slimmere aanpakken (los van de regeltjes) kan veel geld bespaard worden. Regels die er bijvoorbeeld voor zorgen dat een gezin met drie kinderen wegens een huurschuld van 5.000 euro uit huis wordt gezet en de gemeente vervolgens een kleine 500.000 euro kwijt is aan jeugdinternaten en daklozenopvang. De professionals in het veld zouden juist voor de complexe casussen méér moeten ruimte krijgen om te doen wat nodig is en juist bij hen kan Zaanstad een onderzoekende, experimenterende en lerende aanpak stimuleren. Dit was ook een van de conclusies van de Citydeal Inclusieve Stad waar Zaanstad, samen met vier andere steden, in heeft geëxperimenteerd.[271]

Hoe te komen tot grotere doelmatigheid en effectiviteit in door gemeente bekostigde zorg?

De toenemende zorgkosten is één van de grootste opgaven voor Zaanstad.[272] Dit kan een stimulans zijn om tot nieuwe aanpakken te komen (scherpe keuzes maken, de mogelijkheden van het voorveld van de Wmo beter benutten, doorbraakaanpakken, samenwerken in de wijk, e.d.), om nieuwe financieringsvormen te overwegen (o.a. budgetplafonds instellen, collectieve meerjarenafspraken met diverse verwijzers, prikkels om zorgaanbieders beter te laten samenwerken), om nieuwe financieringsbronnen aan te boren (o.a. bijdragen van zorgverzekeraars aan preventie, *shared savings*), om de schotten te slechten (financieel en intern), om op andere wijze de zorgprestaties financieren (bijvoorbeeld de bereikte gezondheidswinst en niet langer per verrichting) en om zorginnovaties te blijven afdwingen.[273] Zaanstad kan, samen met de andere steden, blijven lobbyen voor betere wetgeving die de paradigmaverschillen tussen de Participatiewet, jeugdzorg en Wmo oplost. Deze paradigmaverschillen belemmeren gemeenten om tot één gezin, één plan en één regisseur te komen.[274] Om tot doelmatige en effectieve zorg te komen, is het verder van het belang dat alle ketenpartners hun informatievoorziening op orde hebben, dat data gedeeld en gecombineerd kunnen worden en dat van casuïstiek geleerd kan worden. Op deze wijze kan met bijvoorbeeld één integraal

[271] Agenda Stad, *Doen wat nodig is. Experimenten die maatwerk mogelijk maken,* City Deal Inclusieve Stad, oktober 2016.

[272] Gemeente Zaanstad, *Coalitieakkoord 2020-2022 'De molen op de wind zetten',* november 2019, blz. 11.

[273] Silke van Arum, René Broekroelofs en Hilde van Xanten, *Sociale (wijk)teams, vijf jaar later,* Movisie, Utrecht, april 2020; Mariska Kromhout, Patricia van Echtelt en Peteke Feijten, *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, november 2020 (met duidelijke aanbevelingen); PBLQ, *Rekenkamers over het sociaal domein*, Den Haag, 20 januari 2020; Jochem Heemskerk en Lydia Sterrenberg, *De kracht van het gewone. Het voorveld van de Wmo in nieuwe verhoudingen,* Platform31/LKCA, Den Haag, juli 2020; Lydia Sterrenberg en Jetze van der Ham, *Integraal werken in de wijk. Verkenning van de achtergrond, de huidige werkwijze en doorontwikkeling,* Notitie voor G40-themagroep Zorg, Jeugd en Onderwijs, Platform31, Den Haag, oktober 2021; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Kiezen voor houdbare zorg. Mensen, middelen en maatschappelijk draagvlak,* Den Haag, 2021. André Rouwvoet pleitte in zijn afscheidsinterview als voorzitter van Zorgverzekeraars Nederland er voor om de zorgverzekeraars een deel van hun premiegelden opzij te laten leggen voor 'preventie'. Dan is er volgens hem massa om preventie echt van de grond te krijgen. Michiel van der Geest, "Zorgverzekeraars zijn er niet om zorgverleners aan het werk te houden", in: *De Volkskrant*, 30 januari 2020. Albert Jan Kruiter, *Naar een intelligente en waardegedreven uitvoering. Een positiebepaling*, Position paper t.b.v. de tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties, s.l., 5 mei 2020.

[274] Zo schrijft de ene wet voor om burgers flink achter de broek te zitten, terwijl de andere wet voorschrijft om een beetje meegaand met en ondersteunend aan de burgers te zijn. Dit zorgt voor allerlei belemmeringen die integraal werken lastig maakt voor de gemeenten. Frank Kalshoven en Getrude van Driesten, *Paradigma's in het sociaal domein*, De Argumentenfabriek, Amsterdam, maart 2018. Raad van State, *Verzoek om voorlichting over interbestuurlijke verhoudingen. Advies,* kenmerk W04.20.0440/I, 's-Gravenhage, 24 maart 2021; Raad voor het Openbaar Bestuur, *Rust-Reinheid-Regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen*, Den Haag, maart 2021, blz. 7-9, 13, 14; Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, *Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet!,* Den Haag, 10 september 2020, blz. 60 en 61; Rienk Janssens en Geert Schipaanboord, *Leren van decentralisatie jeugd en de regionale samenwerking 2015-2019,* VNG, Den Haag, 20 januari 2020; VNG, *Voorstel gezamenlijke Norm voor Opdrachtgeverschap,* Den Haag, 29 januari 2020; Rijksoverheid, *Wetsvoorstel verbetert beschikbaarheid specialistische zorg voor jeugdigen,* Nieuwsbericht, 5 maart 2021; Yolanda de Koster, "Lokale toegang jeugdhulp blijft (nog) ongemoeid", in: *Nieuwsbrief Binnenlands Bestuur*, 9 maart 2021.

(virtueel) budget over de schotten van de verschillende zorgwetten heen voor multiprobleemgezinnen tot de beste interventies gekomen worden door de verschillende hulpverleners.
Ook het verbeteren van de uitvoeringskwaliteit verdient belangrijke beleidsmatige en politieke prioriteit. Dit vanuit het gezamenlijke besef dat de meest kwetsbare inwoners en jongeren, ondanks de aanzienlijke en stijgende budgetten, nog steeds niet (goed) geholpen worden.[275] De uitvoeringskwaliteit kan ook verbeteren door 'de bedoeling' centraal te stellen. Met 'terug naar de bedoeling', maatwerk en de menselijke maat zijn niet meer rechtmatigheid en de uitvoering van regelingen het enige criterium. 'Garage-2020' ontwikkelt bijvoorbeeld innovaties voor de jeugdzorg met als doel de jeugdzorg overbodig te maken. Men werkt met verbeeldingskracht aan een beweging van jongeren, hulpverleners, dataspecialisten, kunstenaars en filosofen om nieuwe invalshoeken te bedenken voor de complexe problemen van jongeren. Daarin zijn de protocollen niet langer leidend, maar de problemen van de jongere en zijn of haar ouder(s). Niet de bureaucratische verslaglegging bepaalt het handelen van uitvoerende medewerkers, maar het menselijk welzijn.[276]

De (ervaren) gezondheid correleert met het betrokken voelen en vertrouwen hebben in de samenleving

Bijna 30 procent van de bevolking is onzeker over de toekomst, heeft het gevoel geen regie en grip te hebben op zijn toekomst, is ontevreden over politici en politieke partijen, vertrouwt de politiek niet, voelt zich niet vertegenwoordigd, articuleert maatschappelijk onbehagen en is afgehaakt. De eigen beoordeelde gezondheid correleert daarbij met dit maatschappelijk onbehagen, deze frustratie en het afhaken. De samenhang tussen stemgedrag en gezondheid is sterker dan de samenhang met andere sociaal economische achterstanden. Slechte (ervaren) gezondheid blijkt in sterke mate samen te hangen met achterstanden, onbehagen, populistisch stemmen en daarmee 'afgehaaktheid'. Het lijkt erop of bij gezondheid zowel traditionele individuele factoren (opleiding, inkomen en leeftijd) samenkomen, als ook de maatschappelijke dimensies van sociale samenhang, eenzaamheid, vertrouwen en burgerschap. Voor de politiek in de nieuwe bestuursperiode een additioneel motief om de strategische opgave 'gezondheid' hoog op de agenda te houden.[277]

Samenhang binnen de opgave gezondheid

Binnen de strategische opgave 'gezondheid' is er een belangrijke samenhang tussen de diverse vormen van ongezondheid. Het betreft bijvoorbeeld Zaankanters met overgewicht, diabetes, hart- en vaatziekten, risico op depressie, overspannenheid en eenzaamheid. Deze cumulatie van gezondheidsproblemen doet zich meer voor bij Zaankanters met een lage sociaaleconomische status en in bepaalde wijken dan bij Zaankanters met een hoge sociaaleconomische status woonachtig in de betere wijken. Het resultaat is een veel lagere levensverwachting en veel minder jaren dat men leeft in goede gezondheid. Er is ook een belangrijke samenhang tussen de gezondheidsproblemen op (zeer) jonge leeftijd (o.a. overgewicht, angst, onzekerheid) en gezondheidsproblemen op latere leeftijd. Een focus op het reduceren van de gezondheidsverschillen op (zeer) jonge leeftijd levert de grootste winst op in gezondheid voor de Zaankanters.

[275] Aukje Hilderink e.a., *Stelsel in groei. Een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg,* Andersson Elffers Felix, 15 december 2020; Martin Sommer, "Alles wordt nieuw. Zodat het oude kalmpjes kan voortbestaan", in: *De Volkskrant*, 9 april 2021; Charlotte Huisman, "In de jeugdzorg moeten juist de jongeren met de grootste problemen te lang wachten. Wat gaat er mis?", in*: De Volkskrant*, 26 april 2021; Peter Cuyvers, "Geldverspilling in jeugdzorg komt door verkeerde aanpak probleemgezin", in: *De Volkskrant,* 16 maart 2021; Merijn Rengers, "Volgens jeugdzorg had Erik Anders gewoon een slecht huwelijk", in: *NRC,* 28 april 2021; Petra Vissers, "Kinderen wachten in Nederland te lang op goede zorg", in: *Trouw, 1* mei 2021.

[276] Wouter Hart, *Verdraaide organisaties. Terug naar de bedoeling,* Deventer, 2013; Jet Bussemaker, *Ministerie van Verbeelding. Idealen en de politieke praktijk,* Amsterdam, 2021, blz. 284, 285.

[277] Jos de Voogd en René Cuperus, *Atlas van Afgehaakt Nederland. Over buitenstaanders en gevestigden,* s.l., december 2021, blz. 95.

Samenhang van gezondheid met de andere Zaanse opgaven

De grote opgave ‘gezondheid’ heeft een belangrijke relatie met de strategische opgave ‘kansenongelijkheid’, ‘verstedelijking’ en ‘duurzaamheid’. Er is een belangrijke relatie tussen gezondheidsrisico’s en kansenongelijkheid. Slecht (ervaren) gezondheid blijkt in sterke mate samen te hangen met achterstanden, onbehagen, eenzaamheid, geringe sociale samenhang en ‘afhaken’. Méér groen, aantrekkelijke en groene buitenruimtes, méér ontmoetingsmogelijkheden, het stimuleren en aantrekkelijk maken van fiets- en wandelroutes, speel- en sportmogelijkheden e.d. en het verbeteren van de luchtkwaliteit (zero-emissie zones, uitbreiden zero-emissie zones, autoluwe straten, 30 km-straten, e.d.) dragen in belangrijke mate aan een gezondere Zaanse leefomgeving. Dit zijn allemaal belangrijke aspecten van de strategische opgave ‘verstedelijking’ en ‘duurzaamheid’.

6 Veiligheid

In Nederland, in de veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland en in Zaanstad daalt de traditionele criminaliteit en is er sprake van een sterke stijging van de cybercriminaliteit en van de ondermijning. De cybercriminaliteit en de ondermijning zijn sterk ontwrichtend voor de samenleving. Alles wat met internet is verbonden, kan gehackt worden en zal ooit gehackt worden. Dit kan leiden tot de uitval van digitale diensten, processen of systemen (betaalsystemen, meldkamers, water- en energiesystemen, liften, verkeersinformatie, openbaar vervoer), oplichting en afpersing (phising, gijzelsoftware, pinpasfraude, oplichting van ouderen) en tot grote maatschappelijke ontwrichting. De enorme bedragen die verdiend worden in onder andere de productie en handel van drugs zorgen voor een vermenging van onder- en bovenwereld, gevaarlijke drugslabs in woonwijken, drugsdumpingen in de natuur, exorbitante winsten die worden witgewassen, excessief geweld, bedreigde burgemeesters, intimidatie en corruptie. Door de ondermijning wordt de reguliere economie ondergraven en wordt een deel van de jongeren geronseld voor druggerelateerde criminaliteit. De criminaliteit en veiligheidsproblemen doen zich, in verschillende vormen en in verschillende mate van intensiteit, overal voor in de stad.

Deels vanwege de dorpse en niet-stedelijke kernen, scoort Zaanstad in vergelijking met andere grote steden relatief goed op veiligheid. De afname van het aantal misdrijven vertaalt zich ook in een afname van het percentage Zaankanters dat zich 'wel eens' of 'vaak' onveilig voelt in de eigen buurt. Wel zijn er per wijk in Zaanstad belangrijke verschillen in het aantal misdrijven per 1.000 inwoners, in het aantal meldingen van jeugdoverlast en in de mate waarin de inwoners zich veilig voelen.

Met een wijkaanpak (Actieplan Poelenburg en Peldersveld) in de meest kwetsbare wijken, blijvende aandacht voor de high impact misdaden, openbare en publieke ruimtes van hoge kwaliteit, voldoende aandacht voor schoon en heel in de hele stad en door méér tijd, aandacht en middelen in te zetten in het voorkomen en bestrijden van cybercriminaliteit en ondermijning kan verdere winst in veiligheid en in de veiligheidsgevoelens van de Zaankanters geboekt worden.

Landelijke trends en ontwikkelingen

Dalende trends criminaliteit en onveiligheidsbeleving houden aan

Uit de meest recente cijfers blijkt dat de reeds in de beginjaren van de 21e eeuw ingezette daling van criminaliteit in Nederland voortduurt.[278] De Veiligheidsmonitor, waarin verslag wordt gedaan van zelf gerapporteerde slachtofferschap, laat eenzelfde daling zien van veelvoorkomende 'traditionele' criminaliteit waarvan burgers het slachtoffer worden.[279] Ook uit de Monitor Jeugdcriminaliteit blijkt dat jeugdcriminaliteit de afgelopen jaren is gedaald voor het aantal geregistreerde minderjarige verdachten.

[278] Nationale politie, *Geregistreerde misdrijven; soort misdrijf, wijk, buurt, jaarcijfers* (Data.politie.nl; geraadpleegd 30 maart 2021).

[279] De Veiligheidsmonitor maakt onderscheid tussen 'traditionele' vormen van criminaliteit en cybercriminaliteit. De 'traditionele' criminaliteit neemt af en de cyber- en gedigitaliseerde criminaliteit neemt sterk toe. Cybercriminaliteit zijn feiten gepleegd met ICT en gericht op ICT. Gedigitaliseerde criminaliteit betreft klassieke delicten die online worden gepleegd. Vooral de cybercriminaliteit groeit aanzienlijk.

Ook ligt het aandeel zelfgerapporteerde jeugdcriminaliteit in 2020 lager dan in 2015.[280] Er zijn verschillende mogelijke verklaringen voor de daling. Enkele van de meest aannemelijke verklaringen zijn: de preventieve maatregelen die worden genomen door burgers, bedrijven en overheden, de toenemende welvaart, de afname van heroïnegebruikers (die vooral in de jaren '80 verantwoordelijk waren voor een groot deel van vermogensdelicten) en de veranderende vrijetijdsbesteding (opkomst van internet en smartphones) die mogelijk de daling van jeugdcriminaliteit verklaart.[281] In hoeverre de daling van criminaliteit ook in de toekomst zal voortzetten, blijft onzeker. Sommige ontwikkelingen kennen namelijk ook een keerzijde die weer nieuwe risico's met zich meebrengt, zoals bijvoorbeeld de verdere digitalisering van de samenleving.[282]

Er zijn daarnaast ook zorgelijke signalen. Na een aantal jaren van dalende winkelovervallen is er een toename van de gewapende winkelovervallen.[283] Er is een toename van het aantal ram- en plofkraken waarbij gebruik gemaakt wordt van explosieven. Nu vooral gericht op juweliers en opticiens waar het voorheen vooral pinautomaten betrof.[284] Ondanks een algehele afname van de jeugdcriminaliteit is er een toename van het aantal minderjarigen en jongvolwassenen die verdacht worden van een ernstig geweldsdelict (zware mishandeling, diefstal met geweld, poging tot doodslag, messenbezit en -gebruik).[285] Deze signalen passen in de door het ministerie van Justitie en Veiligheid geconstateerde trend van een mogelijke verharding van de criminaliteit.[286]

Het toenemende maatschappelijk probleem van de ondermijning

In het sterk gereguleerde Nederland ontwikkelt zich een parallelle wereld. Een wereld die crimineel van aard is, sociaal is ingebed in wijken en die buiten de greep en vaak buiten het zicht van overheden valt. Het is een wereld waarin sterke sociale relaties zijn en er gezorgd wordt voor de zwakkeren. Maar intussen wordt daar verschrikkelijk veel geld verdiend, zo nodig door omkoping, intimidatie of geweld. De ruwe raming is dat de hennepteelt, laboratoria voor synthetische drugs, cocaïnehandel, illegaal gokken, illegale prostitutie en dergelijke een economie vormt van meer dan 16 miljard euro in Nederland die moet worden witgewassen.[287] Allerlei advocaten, notarissen en bestuurders uit de bovenwereld bedienen deze onderwereld. En nog meer mensen lopen mee. Zij – zowel de zwakkeren als de welgestelden – een graantje mee, verrichten hand- en spandiensten en kijken weg.[288]

De ondermijnende criminaliteit, waarbij sprake is van een vermenging van de onderwereld en de bovenwereld, wortelt zich diep in de samenleving en uit zich in verschillende vormen. Gevaarlijke drugslabs in woonwijken, drugsdumpingen in de natuur, exorbitante criminele winsten die worden witgewassen (onder andere door middel van louche ondernemingen), excessief geweld, zoals liquidaties en (vergis)moorden in de openbare ruimte, bedreigde burgemeesters, intimidatie en

[280] A.M. van der Laan, M.G.C.J. Beerthuizen en N.C. Boot, *Monitor Jeugdcriminaliteit 2020. Ontwikkelingen in de jeugdcriminaliteit in de eerste twee decennia van deze eeuw*, WODC, Den Haag, mei 2021. In 2019 was sprake van een lichte toename van jeugdcriminaliteit, uit de meest recente cijfers blijkt dat de stijging niet doorzet. Het is echter nog te vroeg om te concluderen of de algemene daling van jeugdcriminaliteit doorzet, stagneert of toch omslaat in een stijging.

[281] Jaap de Waard, *Criminology's Dirty Little Secret: How Dutch criminologists almost completely failed to pick up on the decline in crime*, ministerie van Justitie en Veiligheid, Den Haag, juni 2017 (working paper); J. de Jong, *Het mysterie van de verdwenen criminaliteit* (statistische trends), CBS, Den Haag, 2018.

[282] J. de Jong, *Het mysterie van de verdwenen criminaliteit* (statistische trends), CBS, Den Haag, 2018.

[283] *Aantal gewapende winkelovervallen toegenomen*, RTL Nieuws, 10 oktober 2019.

[284] NOS, *Opnieuw ramkraak bij opticien, ditmaal in Sittard*, 23 maart 2021.

[285] Openbaar Ministerie, *Jonge geweldplegers zorgelijke trend in jaarbeeld OM over 2020*, 10 maart 2021.

[286] Wilrieke Korsten, Romy Hendrix en Davien van der Sloot, *Strategisch Omgevingsbeeld 2020*, ministerie van Justitie en Veiligheid, Centrale Eenheid Strategie, Den Haag, januari 2021, blz.14.

[287] N. Donker, I.M. van Buggenum, F.T.G. de Graaf en E.C. Jongsma, *Bestrijden witwassen: stand van zaken 2013*, Algemene Rekenkamer, februari 2014, blz. 4. Zie voor de omvang van het probleem in bijvoorbeeld Tilburg: Pieter Tops en Jan Tromp, *De achterkant van Nederland. Hoe onder- en bovenwereld verstrengeld raken*, Amsterdam, 2017, blz. 7, 8.

[288] Pieter Tops en Jan Tromp, *De achterkant van Nederland. Hoe onder- en bovenwereld verstrengeld raken*, Amsterdam, 2017, blz. 10, 27, 215, 237.

corruptie, het ronselen van kinderen op schoolpleinen voor druggerelateerde criminaliteit, ondernemers die onder druk worden gezet, et cetera. Ondanks dat meer (synthetische) drugslabs en opslaglocaties worden ontdekt en opgerold en grote hoeveelheden drugs in beslag worden genomen, stijgt de prijs van drugs in de straat niet.[289] Dit kan erop duiden dat het aanbod niet substantieel afneemt.

Ondanks de intensivering en geleverde inspanningen van de afgelopen jaren, blijft de aanpak van ondermijnende criminaliteit ook de komende jaren urgent. Stedelijke gemeenten moeten rekening houden met een toename van het aantal incidenten met gevaarlijke stoffen vanwege de productie van synthetische drugs in woonwijken, kelderboxen en garages.[290] Met gegevens uit de City Deal Zicht op Ondermijning komt kwantitatieve informatie beschikbaar over de personen, branches en transacties per gemeente die kwetsbaar zijn voor ondermijnende activiteiten.[291] Toch zijn effectieve aanpakken verre van eenvoudig. Nederland is vanwege de ligging en de uitstekende infrastructuur al jarenlang een mondiaal drugsknooppunt. Nederlandse drugscriminelen zijn grote spelers op de internationale drugsmarkten. Tegelijkertijd zien we een sociale verankering van criminele netwerken door het hele land en krijgen zij macht en invloed én veroorzaken zij grote problemen op lokaal niveau. Mede vanwege de aantrekkingskracht van de criminele drugswereld op jongeren in een achterstandspositie.[292]

De impact van technologie en digitalisering neemt toe

De explosieve toename van digitale communicatie en verdere digitalisering van de samenleving gaat gepaard met een toename van cybergerelateerde criminaliteit. De geregistreerde gevallen van cybercriminaliteit (en veel wordt niet geregistreerd) overtreffen die van woninginbraken.[293] Cybercriminelen en hackers richten zich op burgers, bedrijven, (lokale) overheden en maatschappelijke instellingen. Ondanks dat het niveau van cybersecurity toeneemt, en daarmee het aantal bedrijven dat slachtoffer wordt afneemt, wordt de (financiële) schade steeds groter. Cyberaanvallen kunnen grote maatschappelijke en financiële gevolgen hebben en leiden tot aanzienlijke reputatieschade. De gevolgen zijn een afname van het aantal klanten (in 49 procent van de gevallen), financiële schade (41 procent) en zakelijke en operationele schade (39 procent).[294] Bekende recente grote schadeposten zijn de hack van de containerrederij Maersk en van de gemeente Hof van Twente.[295] De digitale dreiging heeft een permanent karakter gekregen met het risico van (grootschalige) uitval van digitale diensten,

[289] Trimbos Instituut en WODC, *Nationale Drug Monitor. Jaarbericht 2020*, Utrecht en Den Haag, 2021, blz. 535; WODC, *Nationale Drug Monitor geeft eerste indruk van invloed coronacrisis op drugscriminaliteit*, 9 maart 2021. Meer recent heeft de ontmanteling van Sky ECC geleid tot de onderschepping van 80 miljoen berichten tussen criminelen die voor Nederland relevant zijn.

[290] Vooral in gemeenten in de provincies Noord-Brabant (159 locaties), Limburg (91 locaties), Gelderland (70 locaties) en Zuid-Holland (58 locaties) worden veel locaties van gedumpt drugsafval, productielabs van synthetische drugs en opslaglocaties van chemicaliën aangetroffen. *Weer meer drugsafval gedumpt, gemeenten vrezen kosten, NOS-nieuws,* 23 maart 2019.

[291] Dashboard Zicht op Ondermijning.

[292] Het probleem van de ondermijning is dat de sociale zekerheid wordt ondergraven, 'normaal werken' niet meer loont en jongeren in aanraking komen met verkeerde rolmodellen. Dat 'normaal werken' niet meer loont en dat er voor jongeren verkeerde rolmodellen zijn, blijkt uit het volgende voorbeeld. De ex-burgemeester van Tilburg Peter Noordanus verwoordde kraakhelder wat het probleem is en waarom hij vond dat hij dit moest aanpakken. "Op de middelbare scholen in Tilburg gaat een tarievenlijst rond. Voor het knippen van toppen van wietplanten krijgen ze vijfhonderd euro per dag, als drugskoerier krijgen ze duizend euro en op de uitkijk staan, levert ook een fors bedrag op" (…) De burgemeester sprak een joch "dat met wietzolders meer verdiende dan een Kamerlid". En hij vond dat onacceptabel en was van mening dat de desastreuse rolmodellen aangepakt moesten worden. Bram Endedijk, *De burgemeester als misdaadbestrijder.* Interview Peter Noordanus burgemeester van Tilburg, in: NRC Handelsblad, 29 september 2017, blz. 11. Pieter Tops en Jan Tromp, *De achterkant van Nederland. Hoe onder- en bovenwereld verstrengeld raken*, Amsterdam, 2017, blz. 54; Peter Noordanus, *Een pact voor de rechtstaat. Een sterke terugdringing van drugscriminaliteit in tien jaar*, Aanjaagteam Ondermijning, Den Haag, december 2020, blz. 17, 31, 67-77.

[293] Nationale Politie, Criminaliteit 2020: minder inbraak, meer cybercrime, 15 januari 2021.; CBS, *Veiligheidsmonitor 2019*, Den Haag, maart 2020.

[294] Proofpoint, *People-centric Cybersecurity. A study of IT security leaders in the Netherlands*, s.l., 2020.

[295] Pieter Lalkens, "Maersk moest complete IT-systeem vernieuwen na cyberaanval", in: *Het Financieele Dagblad*, 26 januari 2018; Alexander Leeuw, "Schade hack Hof van Twente in de miljoenen", in: *Nieuwsbrief Binnenlands Bestuur*, 17 maart 2021; Nieuwsbrief Binnenlands Bestuur, *Burgemeester Hof van Twente 'dacht in control te zijn'*, 29 maart 2021.

processen of systemen (meldkamers, water- en energiesystemen, liften, verkeersinformatie, tram, metro en trein) en maatschappelijke ontwrichting.

Overige, relatief nieuwere, risico's die digitalisering en nieuwe technologieën met zich meebrengen, hebben te maken met de steeds makkelijkere toegang tot informatie en het verspreiden van informatie en desinformatie. Dit kan leiden tot verregaande polarisatie en maatschappelijke ontwrichting, het digitaal oproepen voor niet-aangekondigde demonstraties die vervolgens uit de hand lopen, of de verspreiding van desinformatie over de effecten van 5G-netwerken, dat leidde tot verschillende brandstichtingen van zendmasten. Rond de coronapandemie en de maatregelen om de pandemie te bestrijden doen allerlei complottheorieën de ronde en wordt iedereen die zich publiekelijk uitspreekt voor de noodzaak van vaccinatie en maatregelen digitaal bedreigd. Zo jagen technologie en sociale media de maatschappelijke onrust aan, vergroten de zichtbaarheid van de maatschappelijke onrust en ondersteunen het verlangen naar verbondenheid in allerlei bubbels.[296] Zaanstad lijkt er echter nog niet veel last van te hebben dat de incidenten en de verontwaardiging op de sociale media de gevoelens van onveiligheid vergroten.

Hernieuwde aandacht kwetsbare inwoners en wijken

Kwetsbare inwoners in kwetsbare wijken maken door een opeenstapeling van problemen als armoede, achterstand, achterstelling, het ontbreken van perspectief en een concentratie van kwetsbare personen bewoners vatbaarder om betrokken te raken bij (ondermijnende drugs-) criminaliteit. Als (ongewilde) dader of als slachtoffer. De laatste jaren nemen de verschillen op het gebied van leefbaarheid in bepaalde steden, wijken en buurten toe. Dit leidt tot een hernieuwde aandacht voor kwetsbare wijken in grote steden waarin relatief veel kwetsbare inwoners wonen en die wijken dreigen verder af te glijden. Vanwege de achterstanden en uitsluiting neemt de criminaliteit in de kwetsbare wijken en buurten toe.[297] De coronacrisis heeft de problematiek in kwetsbare wijken alleen maar vergroot zoals ook blijkt uit het manifest van vijftien burgemeesters waarbij gepleit wordt voor extra aandacht voor deze kwetsbare wijken.[298]

Stand van zaken in Zaanstad

Ook vier jaar geleden werd in de trendstudie al geconcludeerd dat ook in Zaanstad de voor de burgers ingrijpende criminaliteit (straatroof, inbraken, overvallen, geweldsmisdrijven) al jaren afneemt. Opmerkelijk was dat deze daling van de criminaliteit in Zaanstad – in tegenstelling tot heel Nederland en vergelijkbare gemeenten – zich niet vertaalde in een sterke afname van de *beleefde* overlast en onveiligheid van de Zaankanters. Dit zou te maken kunnen hebben gehad met de toenemende overlast van verwarde personen, de toename van woonoverlast, burenruzies en geluidsoverlast, het hogere aantal winkeldiefstallen dan in vergelijkbare gemeenten en het relatief grote aantal Zaankanters dat constateert dat drugshandel en drugsgebruik wel eens voorkomt in de buurt.

In het Integraal veiligheidsplan wordt ingezet op de prioriteiten: high impact crimes, georganiseerde criminaliteit, criminaliteit en overlast door jongeren, verwarde personen en cybercriminaliteit. Aandachtpunten binnen deze prioriteiten zijn bijvoorbeeld het terugdringen van het aantal

[296] Wilrieke Korsten, Romy Hendrix en Davien van der Sloot, *Strategisch Omgevingsbeeld 2020*, ministerie van Justitie en Veiligheid, Centrale Eenheid Strategie, Den Haag, januari 2020, blz.14; Raad voor Openbaar Bestuur, *Zoeken naar waarheid. Over waarheidsbevinding in de democratie in het digitale tijdperk*, 9 mei 2019.

[297] Matthijs Uyterlinde, Hans Boutelier en Freek de Meere, *Perspectief bieden. Bouwstenen voor de gebiedsgerichte aanpak van leefbaarheid en veiligheid in kwetsbare gebieden,* Verwey Jonker Instituut, Utrecht, september 2021.

[298] Manifest, *Kom op voor de meest kwetsbare gebieden*, Zaanstad, 2021. Urgente oproep van vijftien burgemeesters voor ondersteuning om tweedeling tegen te gaan. Zie ook: Hans Boutellier, Mauro Boelens en Niels Hermans, *Weerbare wijken tegen ondermijning. Contouren van een nieuwe strategie*, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, juli 2019, blz. 5.

woninginbraken, auto-inbraken en diefstallen, de jaarlijkse Zaanpeiling (beleving van o.a. leefbaarheid en veiligheid), het tegengaan, verstoren en stoppen van ondermijnende activiteiten, het samenstellen van een top-x risicojongeren en het in kaart brengen van de omvang van cybercriminaliteit in de stad en de kernen.[299]

Zaanstad blijft relatief goed scoren op veiligheid in vergelijking met andere grote gemeenten

In 2020 neemt Zaanstad op het gebied van veiligheid de 12-de plaats in op de lijst van vijftig grootste gemeenten. In 2010 en 2011 stond Zaanstad op plaats 9, om daarna geleidelijk te verslechteren tot plaats 16 in 2014 en om daarna weer geleidelijk te verbeteren tot plaats 11 in 2019 en plaats 12 in 2020.[300] Van 2012 tot 2018 neemt het aantal misdrijven in Zaanstad geleidelijk af. In 2019 is er sprake van een lichte stijging, om in 2020 op hetzelfde niveau te blijven als in 2019. Wel zijn er belangrijke verschillen in het aantal misdrijven per wijk. In 2020 scoort Zaandam West zeer hoog in het aantal misdrijven per 1.000 inwoners; ruim vier keer hoger dan het Zaanse gemiddelde. Andere wijken die aanzienlijk hoger scoren in het aantal misdrijven per 1.000 inwoners dan gemiddeld heel Zaanstad zijn: Poelenburg, Rosmolenwijk, Kogerveldwijk, Westerkoog, Pelders-/Hoornseveld en Nieuw West.[301]

Tot 2018 daalt ook het aantal meldingen van jeugdoverlast, om daarna weer licht te stijgen. Deze lichte stijging trad al op in 2019, vóór de coronacrisis en de lockdowns. Ook nu zijn er weer belangrijke verschillen per wijk. Vooral in Zaandam Noord, Oude Haven en Krommenie Oost is het aantal meldingen van jeugdoverlast per 1.000 inwoners hoog. In 2020 is de overlast van hangjongeren sterk gestegen. Dit is mogelijkerwijs gerelateerd aan de coronacrisis en alle restricties. Met jeugdboa's probeert Zaanstad de jeugdoverlast te verminderen, met het project Back-on-Track en met de 075-aanpak wordt geprobeerd om te voorkomen dat de jongeren afglijden van 'herrieschopper' naar crimineel.[302] De aanpak risicojongeren maakt onderdeel uit van het project Back-on-Track. Er is een afname van de overlast van dakloze, verwarde of verslaafde mensen. Mogelijkerwijs ook gerelateerd aan de coronacrisis.

De afname van het aantal misdrijven vertaalt zich ook in een afname van het percentage Zaankanters dat zich 'wel eens' of 'vaak' onveilig voelt in de eigen buurt. Met 16,4 procent in 2019 is dit het laagste percentage van de afgelopen zes jaar. Slechts een zeer klein deel van deze 16,4 procent betreft inwoners die zich 'vaak' onveilig voelt. Het leeuwendeel betreft inwoners die zich 'wel eens' onveilig voelt in de eigen buurt. In zestien van de negentien Zaanse wijken voelen de inwoners zich veiliger in de eigen buurt dan in heel Zaanstad. De uitzonderingen, waarbij het omgekeerde geldt, zijn de wijken Poelenburg, Rosmolenwijk en Kogerveldwijk. Er zijn soms opmerkelijk grote verschillen tussen het zich onveilig voelen in de eigen buurt en de onveiligheid die voelt buiten de eigen buurt, in heel Zaanstad. Vooral in Westerkoog, Krommenie Oost, Assendelft Zuid en Westzaan voelt een zeer gering percentage van de inwoners zich onveilig in de eigen buurt en een relatief groot percentage zich onveilig in heel Zaanstad.[303]

Ook in Zaanstad een toename van de cybercriminaliteit

Sinds 2018 is er sprake van een explosieve ontwikkeling van de cybercriminalteit. Criminelen verleggen hun werkterrein van de fysieke wereld naar internet. De politie ziet cybercrime en gedigitaliseerde criminaliteit jaarlijks met zo'n 25 procent toenemen. Met name het toenemend aantal gevallen van

[299] Gemeente Oostzaan, Wormerland en Zaanstad, *Integraal veiligheidsplan 2019-2022 Zaanstad, Oostzaan en Wormerland,* 7 november 2018, blz. 17.
[300] Gemeente Zaanstad, *Staat van Zaanstad,* Editie 2021, blz. 121.
[301] Gemeente Zaanstad, *Staat van Zaanstad,* Editie 2021, blz. 123.
[302] Gemeente Zaanstad, *Coalitieakkoord 2020-2022. 'De molen op de wind zetten',* november 2019, blz. 21, 22.
[303] Gemeente Zaanstad, *Staat van Zaanstad,* Editie 2021, blz. 121 - 123, 127 en 128.

oplichting via WhatsApp, hacken en fraude in de online handel springen eruit.[304] In 2020 is het aantal cybercrime misdrijven per 1.000 inwoners vooral hoog in Krommenie Oost, Westerkoog, Wormerveer en Zaandam West. Cyberaanvallen kunnen grote maatschappelijke en financiële gevolgen hebben. Ook voor de gemeente. Het voorbeeld van Hof van Twente had ook in Zaanstad kunnen gebeuren. Om de digitale risico's te beheersen, blijft het vergroten van digitale weerbaarheid het belangrijkste instrument. Zaanstad zet in om de weerbaarheid van basisschoolleerlingen te vergroten met onder andere een hachaton. Voor het verder vergroten van de weerbaarheid kunnen ook vrijwilligers (Digiwachten) een belangrijke rol vervullen.[305] Voor de gemeente is er een speciale verantwoordelijkheid om de privacy van de burgers en ondernemers in hun contact met de overheid en de maatschappelijke partners te blijven garanderen en om datalekken te voorkomen.[306]

Ondermijning inmiddels onderkent als toenemend probleem

Met fraude (uitkeringen, zorg, toeslagen, faillissementen, vastgoed), hennepteelt, synthetische drugs, cocaïnehandel, illegaal gokken en illegale prostitutie wordt ook In Zaanstad veel geld "verdiend". Het aantal wietplantages dat in Zaanstad wordt opgerold kan niet meer dan een topje van de ijsberg zijn. Immers landelijk wordt er van uitgegaan dat het aantal opgeruimde hennepplantages slechts tien procent is van het eigenlijke aantal kwekerijen. In de vorige trendstudie werd niet uitgesloten dat het percentage opgeruimde hennepplantages in Zaanstad − gezien de ligging, het havengebied, de oude industrieterreinen en bedrijfsgebouwen, en het buitengebied – nog lager ligt dan tien procent.[307]

Het programma Ondermijning is in het eerste kwartaal van 2017 in Zaanstad opgestart. Het programma Ondermijning bestaat uit de thema's: het continueren van de RIEC-casussen (Regionaal Informatie en Expertise Centrum),[308] het aanpakken van malafide horeca, woonfraude en arbeidsuitbuiting, illegaal gokken en het vergroten van de bewustwording en kennis bij gemeentelijke medewerkers (oprichting van een intern meldpunt) en maatschappelijke weerbaarheid. Er wordt ingezet op gebiedsgerichte handhaving waaronder het sluiten van drugswoningen en winkels die dekmantel voor criminele activiteiten zijn. Het gemeentelijk sluitingsbeleid in het kader van de Opiumwet, de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en het BIBOB-beleid is geactualiseerd. Voor de aanpak van overlast, ondermijning en handhaving heeft het college de beschikbare middelen verhoogd. Het aanscherpen van het beleid tegen ondermijning is van belang omdat Zaanstad kwetsbaar is voor de georganiseerde criminaliteit en ondermijning vanwege de gunstige ligging naar Amsterdam, een veelheid aan kleine bedrijventerreinen, nabij snelwegen, havens, spoorlijnen en Schiphol.[309] Zo scoort Zaanstad in 2020 in vergelijking met de veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland, de provincie Noord-Holland, Nederland, het

[304] Zaanstad Nieuws.nl, *Explosieve groei cybercriminaliteit: wee op uw hoede,* 15 april 2021.

[305] Met Digiwachten wordt de participatie van burgers in het vergroten van cyberveiligheid gestimuleerd en wordt de weerbaarheid van burgers vergroot. Digiwachten kunnen vrijwilligers zijn die naar eigen inzichten de lokale digitale weerbaarheid waarborgen met maatregelen zoals firewalls en DNS-monitoring. Lynsey Dubbeld, "Digitale weerbaarheid: een hoofdrol voor decentralisatie en participatie", in: *Security Management*, 20 oktober 2020.

[306] Gemeente Zaanstad, *Visie op Zaanstad! Privacy en Informatieveiligheid, Bouwend voorwaarts!!;* Judith Unk, *Informatiebeveiligingsbeleid Gemeente Zaanstad 2020-2023*.

[307] Koos van Dijken, *Stad in verandering en groei. Belangrijke trends, ontwikkelingen en opgaven voor Zaanstad 2018 e.v.*, Platform31, Den Haag, december 2017, blz. 11, 12.

[308] In een RIEC-casus wordt een bestuurlijk geïntegreerde aanpak van de georganiseerde criminaliteit gecombineerd met, naast het strafrechtelijk laten vervolgen van individuele daders en het ontmantelen van criminele samenwerkingsverbanden, ook bestuursrechtelijke interventies en fiscale handhaving aan te wenden om de georganiseerde criminaliteit te bestrijden. Bijvoorbeeld bij de aanpak van mensenhandel en -smokkel, georganiseerde hennepteelt, fraude in de vastgoedsector, misbruik binnen de vastgoedsector of witwassen.

[309] Gemeente Zaanstad, *Coalitieakkoord 2020-2022. 'De molen op de wind zetten',* november 2019, blz. 21; Gemeente Oostzaan, Wormerland en Zaanstad, *Integraal veiligheidsplan 2019-2022 Zaanstad, Oostzaan en Wormerland,* 7 november 2018, blz. 13.

gemiddelde van de sterk stedelijke gemeenten en het gemiddelde van de gemeenten met tussen de 100.000 en 300.000 inwoners hoog op het aantal drugsdelicten per 10.000 inwoners.[310]

Uit de City Deal *Zicht op Ondermijning* blijkt dat Zaanstad niet immuun is voor ondermijning. Elf procent 'onverklaarbare woningaankopen' (90 woningen met een gemiddelde onverklaarbare som van 121.000 euro). Vooral de wijken Wormerveer en Assendelft-Noord springen er uit. De gemiddelde 'onverklaarbare som' in Nederland ligt daarbij met 179.000 euro hoger dan in Zaanstad. Verder bijna 610 verdachte transacties in de periode 2011-2016 (39 per 10.000 inwoners met een gemiddeld mediaan bedrag van 1.000 euro en een totale omvang van 12,9 miljoen euro), vaak verhandelde woningen, woningen getypeerd als 'doorsluishuis', risico's voor mogelijke jonge criminele aanwas en veroordeelde bestuurders, veroordeelde eigenaren en veroordeelde bedrijven (alle drie de indicatoren liggen respectievelijk 15, 27 en 8 procent boven het landelijke gemiddelde van veroordeelde bestuurders, eigenaren en bedrijven). Het aandeel (jonge) verdachten van drugsdelicten en het aantal veroordeelden voor drugsdelicten wijkt daarbij in Zaanstad niet af van de landelijke gemiddelden. Ook zijn de branches geïdentificeerd waar zich veel ondermijning voordoet (telefoonwinkels, autohandel, kredietverstrekking en -bemiddeling, schoonheidsverzorging, e.d.).[311] Zaanstad wil inzetten op het aanpakken van criminele samenwerkingsverbanden en kopstukken (lik-op-stuk-beleid).[312] Niet is duidelijk is hoe men dat wil gaan doen.

Opgaven voor de toekomst om over na te denken

Vier jaar geleden werd geconcludeerd dat met het Actieplan Poelenburg en Peldersveld wordt ingezet op de aanpak van de ondermijnende criminaliteit om de sociale problematiek in deze kwetsbare wijken aan te pakken. Als de woonfraude, illegale onderverhuur, drugshandel en de verkeerde rolmodellen en alternatieve "carrières" niet aangepakt worden, blijft het dweilen met de kraan open was de analyse. Goede maatregelen om door te pakken – ook buiten Poelenburg − zijn onder andere het Programma Ondermijning, het vergroten van de burgerparticipatie, het verder versterken van de ketensamenwerking en het gerichter sturen op basis van informatie (cijfers en analyses). Deze conclusies zijn nog steeds actueel. Bij het sturen op basis van informatie zou ook de rol en betekenis van de buitengewone-opsporingsambtenaren van de gemeente ("boa's", "handhavers") vergroot kunnen worden. Zij kunnen als ogen en oren een belangrijke functie vervullen in het bestrijden van de ondermijning. Met dat doel kan ook hun werkterrein uitgebreid worden naar het buitengebied omdat, naar verwachting, vele illegale activiteiten plaatsvinden in leegstaande bedrijfsgebouwen en agrarische opstallen in het buitengebied.[313] Met de jeugdboa's heeft men deze denklijn opgepakt.

Het verbinden van zorg en veiligheid in de kwetsbare wijken

Met het Pact Poelenburg en Peldersveld wordt – naast taalachterstanden en armoede – criminaliteit, woonfraude en uitkeringsfraude aangepakt. Om echt het verschil te maken en de vicieuze cirkel te doorbreken, is een langdurige aanpak van minimaal tien jaar noodzakelijk.[314] Daarbij is het bevorderen van de veiligheid en het tegengaan van overlast en criminaliteit is niet enkel een justitiële aangelegenheid. Er is een grote overlap tussen de doelgroepen van de zorg- en veiligheidsdomeinen.

[310] *Waarstaatjegemeente.nl* – Openbare orde en veiligheid. Het aantal drugdelicten (drugsvervaardiging, - handel en – bezit) per 10.000 inwoners in Zaanstad 9,76, in de provincie Noord-Holland 6,30, in de Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland 6,57, in Nederland 7,25, gemiddeld in sterk stedelijke gemeenten 8,32 en gemiddeld in gemeenten met tussen de 100.000 en 300.000 inwoners 9,11.

[311] *Dashboard Zicht op Ondermijning*.

[312] Gemeente Oostzaan, Wormerland en Zaanstad, *Integraal veiligheidsplan 2019-2022 Zaanstad, Oostzaan en Wormerland,* 7 november 2018, blz. 17.

[313] Koos van Dijken, *Stad in verandering en groei. Belangrijke trends, ontwikkelingen en opgaven voor Zaanstad 2018 e.v.*, Platform31, Den Haag, december 2017, blz. 34.

[314] Gemeente Zaanstad, *Coalitieakkoord 2020-2022. 'De molen op de wind zetten',* november 2019, blz. 28.

Vaak gaat het om kwetsbare personen met een opeenstapeling van problemen met een zorg- en veiligheidscomponent. Oorzaken en gevolgen lopen door elkaar heen en zijn even divers als hardnekkig: psychische klachten, verslavingen, falende maatschappelijke integratie, verward gedrag, soms gepaard met een verstandelijke beperking. Er is vaak sprake van slachtoffer- en daderschap van overlast, geweld en ander crimineel gedrag. De verbinding van het veiligheids-, zorg- en sociaal domein is een langlopende ontwikkelopgave, waarbij het vooral gaat om financiering, inzet van partners, de gemeentelijke regie en het verhogen van de effectiviteit. Met de informatie uit de Staat van Zaanstad kan de integrale inzet vrij nauwkeurig gericht worden op de meest kwetsbare buurt en wijken.

Vanuit de literatuur en de ervaringen van andere gemeenten zijn er diverse opties om de ondermijning in Zaanstad tegen te gaan, te verstoren en te stoppen (tekstkader).[315]

Opties om de ondermijning in Zaanstad beheersbaar te houden en te beperken:

- Beter delen van informatie in de veiligheidsketen. Het belang van het delen van informatie bleek o.a. in een big data experiment in Rotterdam-Zuid. Daarbij zijn de databestanden van zorgverzekeraars, woningcorporaties, scholen, banken en gemeenten gekoppeld. Dit maakte bijvoorbeeld zichtbaar dat dertig verzekerden voor de inning van zorgdeclaraties gebruik maken van één en hetzelfde bankrekeningnummer en dat één man maandelijks contant aan de balie de huur betaalt voor tien woningen. De verontrustende conclusie uit het experiment was: “de overheid is een flappentap waar je met minimale handigheid en minimale pakkans altijd terecht kunt”. Om effectief informatie te kunnen delen, is het van belang om de informatiepositie intern en in samenwerking met de partners op orde te hebben.
- Integrale gebiedstafels waar vraagstukken op het sociaal, ruimtelijk en veiligheidsdomein in samenhang worden opgepakt. Ingebed in een visie op de behoeften van de bewoners per wijk maken de gebiedstafels het mogelijk om op wijkniveau vraagstukken rondom zorg en veiligheid, informatiegestuurd werken en criminaliteitspreventie kleinschalig en dichtbij de burger aan te pakken. Dit kan ook een bijdrage leveren aan bestrijden van de ondermijning.
- Zaanstad intensiveert het gebruik van het Landelijk Bureau Bibob (LBB) en breidt de adviesaanvragen uit naar andere kwetsbare branches buiten de horeca.
- Maak intensief gebruik van de mogelijkheden van de Wet Bibob om crimineel misbruik van subsidies te voorkomen.
- Pak niet alleen de woon-, adres- en uitkeringsfraude aan maar ook de zorgfraude. Hier zet Zaanstad ook om in.
- Invoeren van de vergunningplicht voor kwetsbare branches voor ondermijning. In Tilburg stopte daardoor negentien van de dertig autoverhuurbedrijven (één van de kwetsbare branches). Wel heeft de rechter het besluit van de burgemeester vernietigd. Dus de juridische onderbouwing van de vergunningplicht moet beter.
- Om fraude en ondermijning in panden te voorkomen, kan Burgerzaken in toenemende mate een rol als poortwachter krijgen voor de Basisregistratie Personen (BRP). Dit vraagt wel andere en pro-actieve vaardigheden van de medewerkers aan de balie. Het vakgebied Burgerzaken ontwikkelt zich van een ‘paspoortfabriek’ naar een ‘poortwachtersrol’.
- Probeer vooral door maximaal gebruik te maken van de wettelijke mogelijkheden de crimineel sneller op zijn of haar gevoeligste plek te raken: zijn of haar portemonnee. Daarmee is de (jonge) crimineel ook geen rolmodel meer.

[315] Hans Boutellier, Casper Hermans en Femke van de Plas, *Ontspoorde vrijheid. Over de maatschappelijke betekenis van ondermijning en het belang van een onorthodoxe aanpak daarvan*, Den Haag, 2019, blz. 42; Pieter Tops en Jan Tromp, *De achterkant van Nederland. Hoe onder- en bovenwereld verstrengeld raken*, Amsterdam, 2017, blz. 26, 54, 207, 217 en 220; Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Jaarverslag 2018 Landelijk Bureau Bibob*, Den Haag, s.a., blz. 4, 6, 10; Heiko Jessayan en Rob de Lange, “Big-data-experiment legt onzichtbare criminaliteit bloot” en “Zolang het onder de radar blijft, ettert het door”, in: *Het Financieele Dagblad*, 9 mei 2015; Het Financieele Dagblad, *Systeemfraude snel en hard aanpakken*, 14 mei 2015; Gemeente Nijmegen, Veiligheidsbrief, december 2021 (inrichting van gebiedstafels); RTL Nieuws, Honderden dubieuze zorgbedrijven ontdekt: vermoedens van fraude en zelfverheerlijking.

Aandacht voor schoon, heel én veilig

Burgers stellen niet alleen hoge(re) eisen aan hun woning, maar ook aan hun woonomgeving. Burgers willen een veilige omgeving, met dichtbij groen en andere voorzieningen. Parkeer- en verkeersoverlast, rommel op straat en hondenpoep worden vaak genoemd als bron van ergernis. Als de buurt vervuild en rommelig is, geven bewoners bovendien vaker aan dat de woningen te dicht op elkaar staan en dat in hun perceptie de verdichting te ver is doorgeschoten.[316] Als de omgeving schoon, heel en veilig is, dan voelen de inwoners zich aanmerkelijk beter dan in buurten die ze vuil, verloederd en onveilig vinden. In toenemende mate blijkt rommel, voedselresten e.d. in de (grote) steden tot een rattenplaag te leiden. Vaak komen verschillende vormen van verval in een bepaalde volgorde voor en versterken elkaar: rommel, graffiti, vandalisme en criminaliteit. Daarbij zijn het vooral de sociale signalen die hier vanuit gaan die betekenis hebben voor de sociale cohesie, de leefbaarheid en de veiligheid. Goed onderhouden wijken geven vertrouwen in de medebewoners. Daarom verdient het schoonhouden van wijken, volgens Talja Blokland, een hogere prioriteit dan ‘zero tolerance’ in het veiligheidsbeleid. En dat er aan de kwaliteit van de alledaagse leefomgeving in de Nederlandse grote gemeenten een en ander schort, wordt regelmatig vastgesteld.[317]

Samenhang binnen de opgave veiligheid

Er zijn sterke aanwijzingen dat de soort criminaliteit verschuift van de high impact crimes (woninginbraken en diefstal uit woningen, straatroven en overvallen; waarbij soms gebruik wordt gemaakt van geweld) naar klassieke delicten die online worden gepleegd en vooral naar cybercriminaliteit. Dit betekent niet dat de aandacht voor high impact crimes, voor kwetsbare plekken en voor dadergroepen kan verminderen. Wel dat naast de aandacht voor de traditionele vormen van criminaliteit er nieuwe vormen van criminaliteit bij komen die aandacht, tijd en middelen vragen en die soms vanwege het internationale karakter bovendien moeilijk zijn te bestrijden.

Door het tegengaan van de jeugdoverlast en de rommel in de openbare ruimte kan binnen het veiligheidsdomein winst geboekt worden. Het bestrijden van criminele (jeugdige) rolmodellen kan een relatief groot effect hebben op het verminderen van de criminaliteit en het afglijden naar hardere vormen van criminaliteit.

Samenhang van veiligheid met de andere Zaanse opgaven

Veiligheid en leefbaarheid hebben een sterk relatie met elkaar. De grote opgave ‘verstedelijking’ is sterk verbonden met de grote opgave ‘veiligheid’. Veiligheid, je veilig voelen (in de buurt en wijk), vertrouwd zijn met de anderen in je omgeving, komt de leefbaarheid ten goede. Tegelijkertijd heeft leefbaarheid, schoon en heel, openbare en publieke ruimtes die niet verloederd zijn, een positieve invloed op de veiligheid en de veiligheidsgevoelens.

Er is een relatie tussen veiligheid, kansenongelijkheid en economie. In de zwakkere wijken – maar daar niet alleen – zijn er inwoners (jong en oud) die zich buitengesloten voelen en die kwetsbaar zijn voor criminaliteit. Vooral in de kwetsbare wijken zijn er concentraties van huishoudens met armoede, schulden, eenzaamheid en psychische problemen die zorgen voor overlast. Deze sociale problemen raken vermengd drank- en drugsgebruik, radicalisering, huiselijk geweld, mensenhandel en uitbuiting. De toegang tot werk en een baan geeft bestaanszekerheid, maakt koopkrachtverbeteringen mogelijk en vermindert de kans dat inkomen verkregen wordt uit criminele activiteiten.

[316] Leidelmeijer, J. van Lensel en I. Giesbers, *Kwaliteit van buurt en straat tussen feit en fictie*, Rigo Research en Advies i.o.v. het ministerie van VROM (Wonen, Wijken en Integratie), Amsterdam, 2009, blz. 22.

[317] Talja Blokland, “Het belang van publieke familiariteit in de openbare ruimte”, in: *Beleid en Maatschappij*, jrg. 36, 2009, nr. 3, blz. 184, 187.

Schoon, heel en veilig, en het bestrijden van witwassen als onderdeel van de strijd tegen ondermijning, zijn belangrijke randvoorwaarden om ondernemerschap mogelijk te maken, te laten floreren en om de Zaanse economie te bevorderen.

Onveilige verkeersituaties, luchtverontreiniging, objectieve en subjectieve onveiligheid, geringe sociale cohesie, buitengesloten zijn en geringe participatie hebben een directe negatieve invloed op de gezondheid van de Zaankanters die hier last van hebben.

Aangescherpte opgaven voor Zaanstad *binnen* de zes strategische opgaven

De doelen en ambities van de zes Zaanse grote opgaven (kansenongelijkheid, verstedelijking, duurzaamheid, economie, gezondheid en veiligheid) zijn duidelijk. Maar in elke periode moet samen met de partners nagedacht worden of *binnen* de strategische opgaven aanscherpingen aangebracht moeten worden. Wat is in de afgelopen periode gelukt, minder goed gelukt of geleerd dat tot aanscherpingen kan leiden? Welke veranderende omstandigheden leiden tot het opnieuw doordenken van de grote opgaven? Hoe kunnen de gezamenlijke aanpakken effectiever worden? Zijn we in staat om met voldoende tempo de ambities en doelen te realiseren? Wat is nodig om goede keuzes te maken in de tegenstrijdige belangen en dilemma's? Welke scherpe keuzes vergroten in de nieuwe bestuursperiode de kans om het meest effectief te zijn en hoe kan de samenwerking met de maatschappelijke partners tot meer slagkracht leiden?

Gemeente, uitvoeringsorganisaties, maatschappelijke partners, burgerinitiatieven en ondernemers(organisaties) moeten ook voortdurend de samenhang tussen de grote opgaven voor ogen houden en daar naar handelen. Zo leiden verstedelijking, gezondheid, duurzaamheid en economie bij een sectorale aanpak tot suboptimale oplossingen. De kwalitatieve verstedelijking die Zaanstad nastreeft (nieuwe en betere woningen, meer groen, meer bewegingsmogelijkheden, klimaatadaptief, voorzieningen, gemengde woonwerkmilieus, ruimte voor banen en bedrijvigheid) versterkt de Zaanse economie en kan de woonwerkbalans verbeteren. Meer dan in het verleden is duidelijk dat de kansenongelijkheid zich in alle fasen van het leven voordoet en op alle beleidsterreinen waarneembaar is (gezondheid, onderwijs, wonen, bestaanszekerheid, vervoers- en energiearmoede, veiligheid). En zo zijn er vele voorbeelden van de samenhang binnen en tussen de grote opgaven. De samenhang binnen en tussen de opgaven stelt alle betrokkenen voor de uitdaging om tot effectieve en doelmatige opgavegerichte samenwerking, organisatievormen en sturing te komen.

De aangescherpte opgave is ook om met een lange termijn perspectief over meerdere bestuursperioden heen scherp te kiezen, te focussen, te differentiëren en de samenhang te bewaken. Denk opnieuw na, en ga met elkaar in gesprek, hoe anno 2022 en voor de nieuwe bestuursperiode met elke euro het grootste maatschappelijke effect bereikt kan worden.

Laat de keuze voor kwaliteit leidend zijn in alle grote opgaven

Kwaliteitsverbeteringen de centrale focus in de verstedelijking

Een troefkaart van Zaanstad is de grote variatie aan woon-, werk- en leefmilieus. Het versterken en kwalitatief verbeteren van de woon-, werk- en leefmilieus is de nadrukkelijke doelstelling van Zaanstad. Toch stuit de toenemende verstedelijking op steeds meer weerstand bij de inwoners. Binnen de ruimtevraag zijn wonen, werken, parkeren, openbare ruimte, groen, energietransitie en klimaatadaptatie steeds moeilijker te combineren. Niet alles kan meer overal. Er moet gekozen en uitgelegd worden. Dit heeft Zaanstad vijf jaar geleden gedaan met MAAK.Zaanstad. In MAAK.Zaanstad is gekozen om kwaliteit vóór kwantiteit te stellen. Om de investeringsmiddelen ook te gebruiken om de leefomgeving van de Zaankanters te verbeteren. Om groen, speel- en sportvoorzieningen toe te voegen, om de openbare ruimte te verbeteren, om verouderde binnenstedelijke bedrijfsterreinen te transformeren naar gemengde woon-werkterreinen, om de wateroverlast en de hitte-eilanden te verkleinen, et cetera. Zaanstad heeft toen besloten om alléén te kiezen voor ingrepen waar de stad na 10, 20 of 50 jaar nog plezier aan heeft. Door de wijken te verbeteren met meer, andere en betere woningen en door de

verstedelijking te koppelen aan andere urgente vraagstukken (klimaatadaptatie, energietransitie, gezondheid, meer groen, vergrijzing, tegengaan van kansenongelijkheid, behouden van de bedrijvigheid).

De goede Zaanse voorbeelden waarbij de kwaliteitsverbetering duidelijk een doel is geweest (Rosmolenwijk, het voorliggende plan om de A8 en de A9 te verbinden, de vervanging van de Spaghettiflat, De Amandelbloesem) kunnen meer aandacht krijgen om te verduidelijken waar het om gaat en blijft gaan. Want vele Zaankanters begrijpen deze noodzaak en keuze onvoldoende. Zij hebben het idee dat groei het doel is van Zaanstad en zij de nadelige consequenties moeten dragen. De urgente woningnood zal druk geven om snel veel nieuwe woningen te bouwen en om iets minder gewicht toe te kennen aan kwaliteit en investeringen in de leefomgeving. Ook maken de stijgende prijzen en de schaarse bouwvakkers het moeilijker om altijd en overal voor kwaliteit boven kwantiteit te gaan. De gemeente, inwoners, woningzoekenden, ontwikkelaars, corporaties en maatschappelijke organisaties zullen voortdurend met elkaar de centrale focus op kwaliteit in de verstedelijking moeten herijken en uitdragen.

Focus op kwaliteit in het economisch en arbeidsmarktbeleid

Zaanstad en de Zaankanters profiteren nog onvoldoende van de dynamiek en de vele baanmogelijkheden in de Metropoolregio Amsterdam. Ook is Zaanstad in de ogen van de ondernemers nog geen echt MKB-vriendelijke gemeente. Door ruim baan te geven aan het ondernemerschap (lage lasten, vereenvoudigen vergunningverlening, rode loper aanpak, mogelijk maken van functiemenging en *blurring*), door een *trusted* partner te zijn in ondernemersnetwerken die voor Zaanstad van belang zijn, en door innovatiegericht inkopen kan het economisch beleid een kwalitatieve impuls krijgen. Daarmee worden ook stappen gezet om de arbeidsproductiviteitsontwikkeling op een hoger niveau te krijgen. Zonder een verhoging van arbeidsproductiviteitsontwikkeling wordt het onmogelijk om de grote opgaven van Zaanstad goed aan te pakken. Digitalisering, innovatie, vernieuwing, investeren, het beter delen van internationale kennis, gevarieerd en goed onderwijs, permanente educatie, om-, bij- en herscholing en het bevorderen van cross-overs tussen gerelateerde sectoren dragen bij aan het vergroten van de arbeidsproductiviteit.

Ook de kwaliteit van het arbeidsmarktbeleid, het verbeteren van de werking van de arbeidsmarkt en het verkleinen van de mismatches zijn een belangrijk kwalitatief aandachtspunt. De kwaliteit en effectiviteit van het arbeidsmarktbeleid kan verbeteren door meer samenhang aan te brengen tussen de beleidsterreinen ‘economie’, ‘arbeidsmarkt’, ‘Werk en Inkomen’, ‘re-integratie’ en ‘onderwijs’, door de arbeidsmobiliteit te vergroten (arbeidsbemiddeling voor een groter gebied dan de eigen arbeidsmarktregio, het afschaffen, de wachtlijsten en toewijzing van sociale huurwoningen minder een rem laten zijn om te verhuizen, en het vergoeden van woon- werkverkeer) en door het vergroten van intersectorale (regionale) arbeidsmobiliteit door middel van transitiefondsen en -instrumenten over sectoren heen in plaats van scholings- en ontwikkelingsfondsen per sector. En tenslotte door als opdrachtgever bij het Werkbedrijf af te dwingen dat klantmanagers evidence-based werken, nieuwe aanpakken experimenteel toetsen en de effecten van hun aanpakken systematisch monitoren en evalueren.

Kwaliteit van het onderwijs strategisch van groot belang voor de toekomst

De kwaliteit en prestaties van het onderwijs in Nederland laten te wensen over. De prestaties van Nederlandse leerlingen in internationale vergelijkingen dalen sinds 2003. In elke groep acht zitten gemiddeld zes kinderen die het basisniveau van schrijven niet halen. Op 15-jarige leeftijd kan een kwart van de scholieren niet goed lezen en dit aandeel neemt toe. Het initieel onderwijs is ook niet meer de grote gelijkmaker. Integendeel, het onderwijs draagt in belangrijke mate bij aan de toename van de kansenongelijkheid. Voor de toekomst van Zaanstad is het van belang dat de kwaliteit van het onderwijs op hoog niveau is. De gemeente kan samen met de onderwijsinstellingen de kwaliteit van en

de variatie in het onderwijs bevorderen met meer onderwijsvormen, de ontwikkeling van allerlei modulaire vormen van deeltijdonderwijs, meer leerwerkbanen, betere voor- en vroegschools onderwijs, laaggeletterdheid aanpakken met meer, specifieke en informele scholingsinspanningen, langere lestijden in de vorm van avond-, weekend- en zomerscholen, kiezen voor bewezen effectieve lesmethoden en Leven Lang Ontwikkelen, bij-om- en herscholing op allerlei wijzen mogelijk te maken.

Kwaliteit in de uitvoering

In 2018 wees Herman Tjeenk Willink in zijn oproep *Groter denken, kleiner doen* er op dat er te weinig aandacht is voor de uitvoering van beleid. Ondertussen wordt deze constatering breder gedeeld.[318] Nieuwe ministers, gedeputeerden en wethouders gaan, volgens Tjeenk Willink, zelden na of hun beleidsplannen binnen de gewenste tijd realiseerbaar zijn gezien de vele taken waarvoor de uitvoerders (na alle bezuinigingen en reorganisaties) al zijn gesteld. De Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties concludeerde dat er meer aandacht moet zijn voor de uitvoerbaarheid van beleid, de kwaliteit in de uitvoering en de menselijke maat daarin.[319] Dit probleem speelt op rijksniveau en op gemeenteniveau en moet door beide overheidslagen aangepakt worden.

De kwaliteit van de uitvoering kan verbeteren door ‘de bedoeling’ weer centraal te stellen, door aanpakken experimenteel te toetsen die de burger centraal stellen, door oog te hebben voor de menselijke maat, door niet alleen rekening te houden met het ‘denkvermogen’ van de Zaankanters maar ook met hun ‘doenvermogen’, door professionals in de uitvoering te mandateren om ‘ieder het zijne’ te geven en ze een regelvrij budget te geven voor complexe casussen.[320]

Nú versnellingen in de duurzaamheidstransities noodzakelijk

Aan de duurzaamheidstransities (energietransitie, transitie naar een circulaire economie, klimaat-adaptatie en voedseltransitie) valt niet meer te ontkomen. De nationale en internationale doelstellingen worden alleen maar scherper, er komen aanzienlijke financiële middelen beschikbaar en de coronacrisis heeft duidelijk gemaakt dat de volhoudbaarheid van de leefomgeving randvoorwaardelijk is voor de hele samenleving. Ondanks de grote ambities van Zaanstad (klimaatneutraal tussen 2030 en

[318] Tjeenk Willink, *Groter denken, kleiner doen: Een oproep,* Amsterdam, 2018; Jesse Frederik, *Zo hadden we het niet bedoeld. De tragedie achter de toeslagenaffaire*, s.l., 2021; Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties, *Klem tussen balie en beleid*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 35387 Parlementair onderzoek uitvoeringsorganisaties, nr. 2, 25 februari 2021; Han Polman, *Werk aan de winkel voor vertrouwen van burgers in de overheid*, weblogbericht Raad voor Openbaar Bestuur, 12 maart 2021; Bernard ter Haar, “Schoei beleidseconomie op nieuwe leest”, in: *Economisch Statistische Berichten*, jrg. 106, nr. 4795S, 18 maart 2021, blz. 16-18; Daan Bellegeer en Jean Dohmen, “Er wordt veel beleid gemaakt waarvan we niet weten of het werkt”, in: *Het Financiële Dagblad*, 16 maart 2021; Roel Bekker, “Geef beleidseconoom een grotere rol, voor minder en beter beleid”, in: *Het Financiële Dagblad*, 16 maart 2021. Illustratief zijn de 98 overheidsfiasco’s (en voor elk betoog zijn er voorbeelden beschreven) in: Roel Bekker, *Dat had niet zo gemoeten! Fouten en falen van de overheid onder het vergrootglas*, Amsterdam, 2020; Arie Jan Korteweg, “Voormalig topambtenaar Roel Bekker verzamelde 98 overheidsfiasco’s in zijn blunderbak:, in: *De Volkskrant*, 27 mei 2020

[319] Tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties. *Eindrapport Klem tussen balie en beleid.* Den Haag, 25 februari 2021.

[320] Wouter Hart, *Verdraaide organisaties. Terug naar de bedoeling,* Deventer, 2013; Jet Bussemaker, *Ministerie van Verbeelding. Idealen en de politieke praktijk,* Amsterdam, 2021, blz. 284, 285; Jan Tromp, “De politiek is onttoverd, de idealen blijven” (recensie boek van Jet Bussemaker), in: *De Volkskrant*, 20-2-2021; Jesse Frederik, *Zo hadden we het niet bedoeld. De tragedie achter de toeslagenaffaire*, s.l., 2021, blz. 9; Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Klem tussen balie en beleid*, Rapport Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties. Yolanda de Koster, “Menselijkheid moet het winnen van het systeem”, in: *Nieuwsbrief Binnenlands Bestuur Sociaal*, 25 februari 2021; Els Westerveen, *Het grote doorbraakboek,* Instituut voor Publieke Waarden, Utrecht, 2020; Sophie Albers en Albert Jan Kruiter, *Doen wat goed is. Pleidooi voor praktische wijsheid in het sociale domein,* Amsterdam, 2020; Evelien Meesters, *Maatwerk in het sociaal domein. Handboek voor omgekeerd werken, denken en doen,* Amsterdam, november 2020Rijksoverheid, *Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK). Praktisch aan de slag,* ministerie van Justitie en Veiligheid, Den Haag, juni 2020; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Bewijzen van goede dienstverlening*, WRR-rapport nr. 70, Amsterdam, 2004; Raad van State, *Advies Miljoenennota en de ontwikkeling van brede welvaart*, no. W06.19.0195/III, ’s-Gravenhage, 10 september 2019, blz. 7-11; Team Lokale Overheid, “Samen Werken”, in: Mickey Huibregtsen (samensteller), *Meer Wel. Over Nieuwe Structuren in de 21ste eeuw*, De Publieke Zaak, s.l., 2021, blz. 171; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Van woorden naar daden: over de governance van de ruimtelijke ordening*, IBO ruimtelijke ordening, Den Haag, 6 april 2021, blz. 10; Guus Valk, “De afrekencultuur bestaat nog altijd” (interview met de Nationale Ombudsman Reinier van Zutphen), in: *NRC*, 12 mei 2021, blz. 7.

2040) houden de resultaten tot nu toe daar geen gelijke tred mee. In 2019 is het percentage hernieuwbare energie (warmte, elektriciteit, vervoer) in Zaanstad iets meer dan 4 procent en het percentage hernieuwbare elektriciteit 6 procent. Ook in de RES-regio Noord-Holland-Zuid zijn deze percentage nog erg bescheiden. Dus de bescheiden resultaten tot nu toe zijn niet alleen een Zaans maar ook een regionaal vraagstuk. Om de doelstellingen betreffende de circulaire economie in 2050 te kunnen halen, staat Zaanstad ook nog aan het begin.

Kortom, er zijn aanzienlijke versnellingen en intensiveringen nodig en wel in dit decennium anders zijn de Zaanse doelstellingen in 2030, 2040 en 2050 op geen enkele wijze te bereiken en worden de economische kansen en de kansen om de leefomgeving te verbeteren eveneens niet of nauwelijks benut. De urgentie en het tempo dat nodig is, zijn duidelijk. Daarbij kan de gemeente het niet alleen. Dus een relevante aangescherpte opgave is dan ook op welke wijze de gemeente met de ondernemers, bewoners-initiatieven en maatschappelijke partners de versnellingen en intensiveringen op korte termijn kan bereiken. Kunnen met de Zaanse procesindustrieën snelle stappen gezet worden in de energietransitie en kan de proceswarmte gebruikt worden voor de woningen in de nabijheid? Kunnen de gemeentelijke aanbestedingen nog gerichter ingezet worden om de ontwikkeling en het gebruik van circulaire producten, recyclaten en diensten te versnellen? Wordt bij ‘elke schop in de Zaanse grond’ klimaatadaptief gebouwd en ontwikkeld en maken de meerkosten op normale wijze onderdeel uit van de bouw- en ontwikkelkosten?

Versterk de variatie, veelzijdigheid en benut de diversiteit in Zaanstad

Eén van de sterke punten van Zaanstad – en een troefkaart – is de grote variatie aan woon-, werk- en leefmilieus. Met stedelijke gebieden (Zaandam), met suburbane kernen met hier en daar een hoogbouwaccent of een ontwikkeling rond een knooppunt die hun eigen karakter hebben behouden (Wormerveer en Krommenie), met de dorpse kernen (Westzaan) met hun eigen historie, woon- en leefsfeer en soms met nieuwe toevoegingen (Saendelft). Een uniek historische stelsel van linten, dijken en paden dat de kernen verbindt, omgeven door groen, wind en water, en waarin De Zaan – met steeds meer gemengde woonwerkmilieus – meandert. De kernen met hun eigen identiteit, de bedrijvigheid aan de Zaan, het industrieel erfgoed, de molens, de groene houten huizen, het open landschap aan de rand van de stad, de binnenstedelijke bedrijfsterreinen en de transformatie-mogelijkheden van Hembrug en Achtersluispolder maken de variatie in Zaanstad ongekend, spannend en aantrekkelijk.

Deze variatie en veelzijdigheid past naadloos bij de ontwikkeling van steeds meer variatie in leefstijlen in de samenleving. Dit vergt nieuwe ruimtelijke concepten waarmee attractieve woon-, werk-, en recreatieomgevingen kunnen worden gerealiseerd met een grote ruimtelijke kwaliteit. Waarin inwoners kunnen samenleven met gelijkgestemden. Het inspelen op deze trend zien wij in complexen met gezamenlijke voorzieningen (zorgcoöperaties), in collectief particulier opdrachtgeverschap, in thematisch samenwonen (waterwonen, retroarchitectuur, energie-neutrale woningen, zelfbeheer, zorg-coöperaties) en in *communities* voor senioren. Zaanstad heeft zich met haar zeer diverse kernen, sferen, karakteristieken en kwaliteiten als het ware gepredestineerd om maximaal gebruik te maken van deze trend. Zaanstad kan maximaal op deze trend inspelen door de verrommeling een halt toe te roepen en terug te draaien, de verbindingen tussen de kernen te versterken, door in elk gebied – met chirurgische precisie – de beste woon- en leefmilieus te creëren, door nieuwe industrieel gebouwde houten woningen Zaanse stijl toe te voegen en door óók in de kleinere kernen de voorzieningen overeind te houden.

De zelfde variatie en veelzijdig is ook onder de Zaankanters zelf zichtbaar. Een variatie, veelzijdigheid en diversiteit die vooral in de stedelijke kernen het meest zichtbaar is, maar die ook in de dorpen toeneemt. Deze diversiteit leidt enerzijds tot allerlei sociale scheidslijnen, fragmentatie en segmentatie.

Sociale scheidslijnen die zichtbaar zijn in kansenongelijkheid, het onderwijs, op de woningmarkt, in gezondheid, in vaste en flexibele arbeidscontracten, in participatie, in meedoen en niet-meedoen, en tussen insiders en outsiders. Maar anderzijds kan deze diversiteit ook omgezet worden in een kracht. Door de diversiteit ontstaat een grotere talentenpool met meer variatie, creativiteit, vernieuwing en veerkracht. De pool van Zaankanters die met elkaar Zaanstad mooier, sterker, weerbaarder en leefbaarder willen maken wordt groter en gevarieerder. Aan alle maatschappelijke partners de uitdaging om deze pool ook maximaal te benutten.

Mobiliseer en benut maximaal de kracht en ideeën van de Zaankanters

Om een gemeente en gemeenschap te zijn, moeten de inwoners een connectie hebben met andere dorps- en wijkbewoners en moeten zij iets met elkaar gemeen hebben. Dit kan zijn een gedeelde interesse (specifieke hobby of overtuiging) of een gedeelde ervaring (zelfde werkgever, geboren in dezelfde stad of dorp, wonend in dezelfde wijk) of een gezamenlijke missie of een gezamenlijke opponent (zoals deelnemers van een sportwedstrijd dat hebben). Wanneer men iets van zichzelf in de ander herkent, voelt dat vertrouwd en maakt men sneller een connectie. Dit maakt het streven naar gemengde wijken ook belangrijk. In buurten met veel verscheidenheid is het samenwonen van inwoners ingewikkelder. Mensen die sterk van elkaar verschillen, moeten eerst tot een groep worden gesmeed voordat zij een goed team kunnen vormen. Tijdens de coronacrisis zijn door de inwoners allerlei activiteiten ontplooid om elkaar te helpen, te ondersteunen en meer oog voor elkaar te hebben. Dit zal gezorgd hebben voor een betere inbedding. Op allerlei wijzen (met ontmoetingsplekken, gezamenlijke (dag)activiteiten, vrijwilligerswerk, buurtwachten, gezamenlijk sporten, buurttuinen, etc.) kan gezorgd worden voor een betere inbedding van de Zaankanters.

Er zijn nieuwe vormen van solidariteit nodig. De traditionele vrijwilliger die uit plichtsbesef koffie schenkt in het bejaardentehuis bestaat zeker nog, maar daarnaast is een andere vorm van vrijwilligerswerk in opkomst. Hierbij nemen burgers zelf initiatieven in plaats van dat ze zich aansluiten bij bestaande instellingen en organisaties. Vaak nemen ze taken over die voorheen door professionals gedaan werden. Het sociale domein is bij uitstek het terrein waar deze beweging zich voordoet. Ook in Zaanstad zijn hiervan vele voorbeelden. Enerzijds sluit het aan bij de ontwikkeling van een steeds mondiger, hoger opgeleid en eigenzinnige samenleving waarin mensen zaken naar eigen inzicht willen regelen. Tegelijkertijd komt het voort uit een behoefte naar meer sociale cohesie en gemeenschaps-gevoel, maar zonder het geitenwollensokken sfeertje dat daar vroeger omheen hing of het paternalisme van de overheid. De coronacrisis heeft vele voorbeelden laten zien van deze nieuwe vormen van solidariteit.

Zaanstad kan hierop meer inzetten en gebruik van maken. Bij de energietransitie zet Zaanstad al nadrukkelijk in op het betrekken van de bewoners en op diverse burgerinitiatieven. Zaankanters zijn betrokken via Klimaattafels, lokaal eigenaarschap wordt bevorderd door onder andere de ontwikkeling van een lokaal handelsplatform voor duurzame energie (WeSpark) en het open warmtenet (Warmtenetwerk Zaanstad BV) maakt de aansluiting van diverse initiatieven van onderop en van energiecoöperaties mogelijk. In de wijkuitvoeringsplannen van de Transitievisie Warmte worden initiatieven van de inwoners aangemoedigd. Inspirerende voorbeelden zijn PIMBY (Please in My Back Yard) en de bewonersgroepen in Haaldersbroek en het Zaaneiland die de mogelijkheid willen onderzoeken om warmte en koude uit de Zaan te gebruiken. De Zaanse bedrijven in de procesindustrie zien mogelijkheden om hun energievoorziening te veranderen op een wijze dat de hele wijk kan profiteren. Deze ervaringen van bewonersbetrokkenheid en ruimte voor bewonersinitiatieven kan uitgebreid worden naar andere maatschappelijke terreinen. Tijdens het diner pensant is duidelijk geworden dat vele Zaankanters hiertoe bereid zijn en een bijdrage willen leveren.

Zaanstad kan deze betrokkenheid uitbreiden met burgerbegrotingen, met burgerfora, met raadplegingen van burgers waarbij niet, zoals bij het referendum, uit twee varianten gekozen kan worden, maar waarbij de burgers kunnen kiezen uit meer beleidsalternatieven (zogenaamde preferenda) en met ontwerpstudio's. Inwoners kunnen beloond worden voor hun betrokkenheid bij de besluitvorming en afwegingen. Dit biedt ook de mogelijkheden om Zaankanters te betrekken die langs de kant staan, niet meedoen en zich niet gehoord voelen. Het biedt ook de mogelijkheid om nadrukkelijk tegengeluiden (nieuwe woningen zijn niet nodig, het klimaatprobleem is een verzinsel, sloop is taboe, e.d.) bij de keuzes en afwegingen te betrekken. Op deze wijze kan de beoogde ontwikkeling (energietransitie, nieuwe woningen, gebiedstransformatie, e.d.) verbonden worden met de andere thema's in wijk en kern (zeggenschap over de eigen leefomgeving, tarieven, service, versterken sociale cohesie, veiligheid, verminderen energie-armoede, e.d.). Zaanstad kan een koploper zijn door de kracht en ideeën van Zaankanters, de bewonersinitiatieven en de ondernemers een duidelijke en gelijkwaardige positie te geven in het lokaal beleid.

Zet in op een effectief en langjarig offensief tegen de kansenongelijkheid

Kansenongelijkheid is dé sociale kwestie van deze tijd. De maatschappelijke onvrede, de kinderopvangtoeslagenaffaire en de gevolgen van de coronacrisis hebben de kansenongelijkheid in Nederland en in Zaanstad nog zichtbaarder tot een belangrijke opgave gemaakt. De kansenongelijkheid doet zich voor op vele beleidsterreinen (onderwijs, gezondheid, werk, jeugdwerkloosheid, energiearmoede) en in alle levensfasen. De verschillen op één domein hangen vaak samen met die op een ander domein. De sterke stijging van de energieprijzen en de relatief omvangrijke energiearmoede in Zaanstad vergroot de kansenongelijkheid nog eens extra. De factoren die de kans op kansenongelijkheid vergroten (opleidingsniveau, inkomen, sociaaleconomische status, taalvaardigheid en laaggeletterdheid, slechte huisvesting, vaardigheden, gezondheid, etnische achtergrond en opgroeien in een eenoudergezin) cumuleren in specifieke wijken. Kansenongelijkheid begint daarbij vroeg in het leven. In de prenatale fase, als peuter, op de basisschool en kan zich ontwikkelen en verder ontwikkelen in het voortgezet onderwijs, als jongvolwassene, volwassene en als oudere. Wie aan je wieg staat en in welke wijk je wieg staat, doet er toe. Tegelijkertijd is veel bekend over de manieren waarop de kansenongelijkheid verminderd kan worden. Consultatiebureaus kunnen kwetsbare jonge ouders extra begeleiden en ondersteunen, vrijwilligers, *buddies* en bewonersinitiatieven kunnen een belangrijke bijdrage leveren, leerachterstanden bij peuters kunnen weggewerkt worden, voor-en vroegschoolse opvang van hoge kwaliteit is cruciaal en meer lesuren kunnen zelfs bij tieners de achterstanden nog wegwerken. Van het laatste zijn er in de Verenigde Staten met de KIPP-scholen (Knowledge In Power Programma) indrukwekkende voorbeelden. Ook is bekend wat de risicofactoren zijn die de kans op kansenongelijkheid vergroten. Hierop kan per wijk en huishouden gemonitord worden.

Met een gerichte aanpak zo vroeg mogelijk in het leven van een peuter, kind en jongere (die risico loopt), een offensief in het onderwijs (kansrijke start, taal, Nationale Onderwijsagenda) en een integrale wijkaanpak kunnen de beste resultaten bereikt worden. Maar dit vergt dat de meeste middelen gericht worden ingezet op deze specifieke groep en op deze specifieke plek (bijvoorbeeld Zaandam Oost). Dit betekent dat voor sommige inwoners en op sommige plekken méér middelen ingezet worden voor begeleiding, coaching, advies, voor-en vroegschoolse opvang, jeugdgezondheidszorg, meer lesuren, e.d. dan elders in de stad en voor andere peuters, kinderen, jongeren en huishoudens (waarbij geen sprake is van kansenongelijkheid). Het is een keuze om ongelijk te investeren om juist de kansengelijkheid in Zaanstad te vergroten.

Het verminderen van de kansenongelijkheid is een complex vraagstuk dat alleen met een langjarige inzet door vele partners resultaat kan hebben. Zij moeten overeenstemming bereiken over de gezamenlijke doelen en de gezamenlijke inzet van middelen over een lange periode. Er moet overeenstemming zijn om te differentiëren en om meer middelen, tijd, energie en aandacht in te zetten waar het probleem van kansenongelijkheid het grootst en het hardste nodig is. Het vergt de aangescherpte opgave om bewust gezamenlijk het verschil te willen maken voor de meest kansarme (jonge) Zaankanters. Om dit gezamenlijk op diverse beleidsterreinen in samenhang te doen (wonen, ruimte, energie, sociaal, zorg, onderwijs) en om dit langjarig vol te houden.

Durf verschil te maken als het gaat om de jeugd

Met een verwachte toename van het aantal jongeren kan Zaanstad aan kracht winnen in dynamiek, vernieuwing, innovatie, veerkracht en ondernemerschap. Dit is een potentiële troefkaart. Vanwege de ontgroening en sterke vergrijzing wordt in vele andere gemeenten gevreesd dat men in dynamiek, vernieuwing en aanpassingsvermogen gaat inleveren. Om deze potentiële kracht te benutten, moeten wel alle jongeren meedoen en kunnen meedoen. Dat is nu niet het geval. Te veel jonge Zaankanters kunnen niet meekomen omdat zij de goede opleidingen niet hebben gevolgd, gediscrimineerd worden, psychische of fysieke beperkingen hebben, of in een gezin opgroeien waar de stress en spanningen overheersen vanwege schulden, armoede of gezondheidsachterstanden. Corona heeft voor deze jonge Zaankanters de problemen niet kleiner gemaakt.

Voor deze jonge Zaankanters is er zelfs sprake van een sterke *relatieve* deprivatie. Te midden van een dynamische regio die vele kansen biedt waarvan je kunt profiteren, waarin je kunt aanhaken en waarin je niet hoeft achter te blijven, wordt je geconfronteerd met kansarmoede, perspectiefonzekerheid en lukt het je niet om mee te doen. Voor wie niet weet aan te haken omdat men niet mee kan komen in de veeleisende eisen van de complexe en snel veranderende samenleving, vanwege digitale, taal-, gezondheids- en psychische achterstanden, de vervoers- en energiearmoede, of omdat men geen toegang heeft tot de juiste school, sportvereniging of (dure) woning worden de sociale scheidslijnen scherper.

Als alle maatschappelijke partners in de regio het belang zien van een betere werking van de arbeidsmarkt, krachtiger prikkels, de noodzaak om het onbenutte arbeidspotentieel (17.000 Zaankanters, 20 procent van de beroepsbevolking) véél beter te mobiliseren, om de mismatches op de arbeidsmarkt te verkleinen, om te vernieuwen, te innoveren, om slimmer te organiseren om tot een hogere ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit te komen dan kunnen de vele baanmogelijkheden voor Zaankanters in de omgeving veel beter benut worden. Door gericht te investeren in de jeugd vanuit alle domeinen (wonen, wijken, werk, onderwijs, sport, cultuur, e.d.) en met alle partners (zorg- en welzijnsinstellingen, onderwijsinstellingen, corporaties, werkgevers, werkbedrijf, e.d.) is de winst voor de jongeren en voor Zaanstad als samenleving het grootst.

Profiteer als Zaanstad meer van de dynamiek in de MRA

Zaanstad kan veel beter profiteren van de dynamiek in de Metropoolregio Amsterdam. In de laatste kwart eeuw is de groei van het aantal banen in Zaanstad niet of nauwelijks groter dan de ontwikkeling van het aantal inwoners. Er lijkt in Zaanstad niet of nauwelijks sprake te zijn van een stuwende werkgelegenheidsontwikkeling. Met de sterke groei van het aantal inwoners de komende twintig jaar dreigt Zaanstad steeds minder een werkgemeente te worden en steeds meer een woon-, slaap- en forenzenstad. Door de voorspoedige ontwikkeling in de MRA zijn er tegelijkertijd voor alle Zaankanters in alle opleidingsniveaus en op alle beroepsniveaus vele banen beschikbaar in de directe omgeving. Toch worden deze kansen (nog) niet optimaal benut. Er staan nog vele Zaankanters langs de kant,

doen niet mee, hebben moeite met rondkomen en het Zaanse “onbenutte arbeidspotentieel” is relatief omvangrijk.

Zaanstad kan veel nadrukkelijker en minder bescheiden zijn rol en verantwoordelijkheid in de regio pakken. Door in de regio een bijdrage te leveren aan de behoefte aan gevarieerde woon-, werk- en leefomgevingen, door voor de bedrijvigheid de beste vestigingslocaties in de regio te reserveren en te ontwikkelen en door gezamenlijk in de regio de circulaire transitie vorm te geven. Daarmee zijn in de regionale arbeidsmarkt voor de Zaanse beroepsbevolking vele banen beschikbaar. En de hele regio kan de Zaanse mbo’ers in de techniek, voor de duurzaamheidstransities, in de zorg, e.d. heel goed gebruiken. De opgaven rond de arbeidsmarkt, de transitie naar een circulaire economie, goed, beter en gevarieerd onderwijs, het beter benutten van de kennisinstellingen, de woningcrisis, e.d. zijn alleen in goede regionale samenwerking op te lossen. Met een eigen visie, eigen specialisaties, de specifieke economische structuur van Zaanstad en hoe die versterkt kan worden, de eigen talenten, de unieke gevarieerde woningmarkt kan Zaanstad veel gerichter en zelfbewuster zijn regionale rol invullen. Uiteraard is het daarvoor van belang om voldoende ruimte te reserveren en vrij te houden voor de groei van Zaanse ondernemingen en voor nieuwe ondernemingen. De afweging kan zijn, in lijn met het lange termijnperspectief van MAAK.Zaanstad (neem geen besluiten en stappen waar je laten spijt van kunt krijgen) om het korte termijn verdienmodel van ontwikkelaars en de makkelijke verkoop van woningen niet ten koste te laten gaan van de economische veerkracht op lange termijn. Dit is van belang omdat in Zaanstad steeds minder hectares bedrijventerreinen beschikbaar zijn en er op korte termijn reeds tekorten optreden. Een optie is daarbij om veel selectiever te zijn in de uitgifte van de nog resterende terreinen?

Hoe beter de brede Zaanse regio functioneert als één samenhangend economisch systeem hoe beter de economische kansen voor Zaanstad en de Zaankanters. Naast massa, dichtheid en complementaire regionale samenwerking (functies van elkaar lenen) worden de agglomeratievoordelen voor de helft bepaald door de omvang en de kwaliteit van de human resources. Met bijvoorbeeld een regionaal economische ontwikkelagenda, het inzetten op productiviteitsontwikkelingen, het ondersteunen van ondernemerschap, het verminderen van de mismatches op de arbeidsmarkt, een meer geïntegreerde arbeidsmarkt, meer coördinatie en afstemming tussen de arbeidsmarktregio’s en door de kwaliteit van het onderwijs op de agenda te zetten, zijn stappen te zetten om tot een sterker samenhangend economische systeem te komen.

Kies een lange termijn perspectief over meerdere bestuursperioden heen

In heel Nederland, en ook in Zaanstad, zijn de grote lange termijnopgaven (klimaat, toegankelijkheid en betaalbaarheid van de zorg, gezondheidsverschillen, kansen(on)gelijkheid, energie, wonen, stikstof, e.d.) terug op de agenda. Sommigen karakteriseren dit decennium als een “inhaaltijd”.[321] Ook de strategische opgaven van Zaanstad vergen een lang volgehouden aanzienlijke inzet van middelen, aandacht, tijd en ambtelijke capaciteit. Om dit lang vol te houden, en om de partners hierbij te kunnen betrekken, is een duidelijke visie nodig. Een visie die kan voortbouwen op het verleden. Er is bijna geen stad in Nederland waarover zoveel boeken zijn geschreven. Vanuit de historie, de unieke kwaliteiten, de vele talenten en de unieke positie in de regio kan een geactualiseerde visie gemaakt worden. De Omgevingsvisie is hiervoor reeds een prima handvat.

[321] Roeland Stolk, Henk Wesseling en Pepijn van der Beek, *De jacht op publieke waarde. Hoe overheden opgaven formuleren en realiseren,* Berenschot Groep BV, Den Haag, 2021, blz. 13.

Een manier om een lange termijnperspectief te kiezen is om intergenerationeel te leren denken, om te werken aan ‘goed voorouderschap’ en om weer ‘kathedralen te bouwen’. Vanuit ‘goed voorouderschap’ is de invalshoek dat wij de rijkdom in de vorm van gezondheid, kennis, stabiliteit, welzijn en prettige leefomgeving – die wij van onze voorouders hebben geërfd – willen doorgeven aan volgende generaties. Daarbij stellen wij ons de vraag: hoe kijken de volgende drie tot vier generaties op ons terug? De mensen die in de Middeleeuwen besloten om een kathedraal te bouwen, wisten dat zij het eindresultaat nooit zelf zouden zien. Maar wat ze wel wisten, was dat ze iets waardevols wilden nalaten voor volgende generaties.

Voor het lange termijnperspectief is verbeelding (hoe kijken de volgende generaties op ons terug) en een toekomstverhaal (kathedralen, Man On The Moon project) behulpzaam. De energietransitie in de gebouwde omgeving kan samen gaan met wijk- en woonverbeteringen en leent zich prima voor aansprekende verhalen en verbeeldingen van de toekomst. Toekomstperspectieven, verbeeldingen en verhalen zijn door de watersector gemaakt met het project Blauwgroene, door de Rijksadviseurs in *Panorama Nederland* en door de Raad voor leefomgeving en infrastructuur (Rli) met *Zicht op de Delta in 2050*. Dergelijke voorbeelden met duidelijke stippen op de horizon en verwarmende, aansprekende verhalen in begrijpelijke taal kan Zaanstad ook (laten) maken.

Wees selectief, differentieer en kies!

Ook de gemeente moet net zoals iedere maatschappelijke partner, burger en ondernemer keuzes maken met schaarse middelen. De aangescherpte opgaven onderstrepen nogmaals dat de strategische opgaven een lang volgehouden inzet van alle partners vraagt. Als er geen substantiële extra middelen komen van het Rijk, van Europa en van maatschappelijke partners om bijvoorbeeld de verstedelijking met een gelijktijdige verhoging van de kwaliteit van de leefomgeving te realiseren, als de middelen voor de duurzaamheidstransities tekort blijven schieten en het bestrijden van het kansenongelijkheid zonder extra middelen bereikt moet worden dan moeten scherpe keuzes gemaakt worden.

Dit is niet eenvoudig. Jarenlang is beleid gemaakt met de visie dat als je bijvoorbeeld overal hetzelfde, goede onderwijs aanbiedt, dat er dan sprake is van kansengelijkheid. Maar dat is niet zo. Het maakt het vaak zelfs ongelijker, want het zijn de mensen die de weg kennen, die er het meest van profiteren. Als je kansengelijkheid wilt creëren, moet je ongelijk investeren. Het beste onderwijs op de moeilijkste plekken. Het kiezen en differentiëren betreft ook de jeugd. De echte toekomst van Zaanstad ligt bij de jeugd. En een deel van Zaanse jeugd kan niet meekomen, loopt onderwijsachterstanden op, kan met kleine flexibele arbeidscontracten geen toekomst bouwen, en kan niet aan een woning komen om een gezin te stichten. Een deel van de Zaanse jeugd heeft ook te maken met intergenerationele achterstanden en problemen met inkomen, gezondheid, armoede, obesitas e.d. die van generatie op generatie wordt doorgegeven. Met een selectieve inzet van middelen, tijd en aandacht (daar het meest investeren waar het het hardst nodig is) kunnen deze negatieve cirkels doorbroken worden.

Selectiviteit en differentiatie is ook af te wegen in de ambulante jeugdzorg. De inzet op vroegsignalering, preventie en maatwerk heeft er sinds 2015 tot geleid dat de ambulante jeugdzorg zowel in volume als in kosten per cliënt sterk is gestegen. De instroom is groter dan de uitstroom en dat vooral voor het verzorgen van jeugdzorg voor kinderen uit de betere gezinnen. De echt kwetsbare ouders en kinderen zijn niet beter bereikt en geholpen. Omdat de zorgvraag in een rijk land de neiging heeft om relatief onbegrensd te zijn en er een latente vraag is naar jeugdhulp van kinderen en jongeren die zonder preventie en vroegsignalering nooit in de jeugdzorg terecht zouden zijn gekomen, lopen gemeenten het gevaar dat het financieel uit de hand blijft lopen. Er is geen sprake van een boeggolf maar van een waterpeil dat is gestegen door preventie en vroegsignalering en een waterpeil dat zonder maatregelen naar alle waarschijnlijkheid verder zal stijgen. Maatwerkoplossingen zijn niet passend als

standaardwerkwijze voor grote aantallen inwoners. Vele inwoners hebben slechts een enkelvoudige vraag waarbij een integrale, samenhangende maatwerkaanpak niet doelmatig en effectief is.[322]

Piet Hein Donner heeft er als president van de Raad van State er al op gewezen dat ongelijk investeren juridisch geen enkel probleem is; in tegenstelling tot wat veel mensen intuïtief denken. Maar dat de verschuiving van 'gelijke kappen, gelijke behandeling' naar 'ieder het zijne geven' operationeel veel lastiger is om uit te voeren dan het oude beleid met uniforme rechten.[323] Waarbij het beleid wel altijd de vreemde gewoonte had om ongelijke mensen en situaties eerst 'gelijk te maken'. Bij 'ieder het zijne' kunnen uitvoerders hun handelen en interventies niet langer baseren op bureaucratische regels, procedures en werkprocessen. 'Ieder het zijne' is ingewikkelder uit te voeren en vraagt een andere houding, opstelling en deskundigheid van uitvoerders, beleidsmakers en bestuurders. Bij 'ieder het zijne' hoort dat professionals willen en kunnen vertellen waarom zij zo interveniëren gezien die en die omstandigheden en kenmerken van het huishouden of de persoon, en gezien de ervaringen die zij elders of eerder hebben opgedaan. Ook moet men vaardig zijn om te kunnen samenwerken met vrijwilligers die ingezet worden bij de schuldhulpverlening (thuisadministratie, formulierenbrigades), de inzet van vrouwen met een migratieachtergrond als intermediairs bij het leggen van contacten (buurtmoeders en buurtvaders), en de inzet van ervaringsdeskundigen op allerlei terreinen (lotgenotengroepen, eigen kracht-conferenties, best persons in wijken). Hoe ingewikkeld dan ook. 'Ieder het zijne' was één van de beloften en bedoelingen van de decentralisaties in het sociale domein in 2015. Een belofte en bedoeling die Zaanstad, met de partners, nog steeds als een aangescherpte opgave kan zien.

Het is daarbij ook van belang dat de overheid de burger niet ziet als een kwaadwillende, aspirant-profiteur, die alleen met drang en dwang in het gareel blijft. Burgers moeten de wet niet alleen 'kennen' maar ook 'kunnen'. Dat 'kunnen' lukt onvoldoende als zij tijdelijk of blijvend beschikken over een beperkt doenvermogen. Er bestaat een behoorlijk verschil tussen wat van burgers wordt verwacht en wat zij daadwerkelijk aankunnen. Mede afhankelijk van de omstandigheden (krijgen kind, ontslag, echtscheiding, verlies partner, faillissement, et cetera) zijn mensen door stress lang niet altijd in staat om in actie te komen, het hoofd koel te houden en om vast te houden aan goede voornemens.[324] In de regels en procedures van de overheid moet meer rekening gehouden worden met menselijke fouten en kleine fouten zouden kleine gevolgen moeten hebben (wat in de huidige bureaucratische procedures vaak niet het geval is). Dit vergt differentiëren en nieuwe vaardigheden van de beleidsambtenaren en professionals in de uitvoering. Vaak wordt in het beleid, de beleidsveronderstellingen en in de uitvoering ook onvoldoende rekening gehouden met de complexiteit van de samenleving voor velen en het feit dat in Nederland 2½ miljoen mensen van 16 jaar en ouder wonen die moeite hebben met lezen, schrijven of rekenen. In Zaanstad zijn dat er naar verwachting ongeveer 23.000 inwoners.

Werk nog effectiever samen met de medeoverheden en maatschappelijke partners

Om te werken aan de complexe maatschappelijke vraagstukken en grote opgaven van Zaanstad is interbestuurlijk samenwerken en werken binnen netwerken met vele andere partners onvermijdelijk. De grote opgaven van Zaanstad op het gebied van kansengelijkheid, gezondheid, klimaat, veiligheid e.d. overstijgen de bevoegdheden van de gemeente en vereisen samenwerking met andere overheden, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. De gemeente heeft de samenwerking, capaciteit, kennis, inzichten, energie en middelen van vele partners nodig om resultaat te boeken. Voor deze

[322] Andersson Elffers Felix (AEF), *Stelsel in groei. Een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg*, Utrecht, 15 december 2020.

[323] Piet Hein Donner, *Laat je niet gek maken*, toespraak tijdens de Divosa voorjaarscongres 'Zonder kapsones', 2 juni 2016.

[324] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*, Den Haag, 2017.

netwerksamenwerking moeten de beleidsuitvoerders in afwisseling en soms gelijktijdig meerdere sturingsvormen kunnen hanteren.[325] Daarbij gaat de netwerkende samenwerking uit van gelijkwaardigheid tussen alle partijen, partners en de verschillende overheidslagen. Dit vergt nieuwe vaardigheden en nieuwe (sturings)arrangementen.

De kans op effectieve opgavegerichte samenwerken wordt groter als:

- er gezorgd is voor een gedeelde feitenbasis en gezamenlijke richtinggevende doelen;
- er aan de voorkant gezamenlijk door alle partners is nagedacht welke partijen betrokken moeten worden en welke kennis nodig is om de opgave te kunnen realiseren;
- er afspraken zijn gemaakt hoe principiële dilemma's van een goed antwoord kunnen worden voorzien en hoe de resultaten teruggelegd worden in de organisatie van de partners;
- ná een lichte start van de samenwerking (*coalition of the willing*) de samenwerking overgaat op hard projectmanagement met een heldere onderling geaccordeerde scope en een duidelijke leiding; alle lessen van hoogwaardige projectmatig werken moeten door een regisseur van topklasse toegepast gaan en kunnen worden;
- voldoende financiële middelen gealloceerd worden en de partners van te voren bespreken wat de inzet in tijd, energie en middelen wordt als de samenwerking niet goed loopt;
- een adequaat instrumentarium wordt gekozen.[326]

[325] M. van der Steen, J. Scherpenisse en M. van Twist, *Sedimentatie in Sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*, NSOB, Den Haag, 2015.

[326] Planbureau voor de Leefomgeving en de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. *Leren institutionaliseren*. Den Haag, 2020; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Van woorden naar daden: over de governance van de ruimtelijke ordening*, IBO ruimtelijke ordening, Den Haag, 6 april 2021, blz. 42; Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, *Nederland heeft één overheid nodig. Discussiedocument over vernieuwing in de interbestuurlijke en financiële verhoudingen*, Den Haag, 8 april 2020; Idem, *Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet!,* Den Haag, 10 september 2020; Raad voor het Openbaar Bestuur, *Rust-Reinheid-Regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen,* Den Haag, maart 2021, blz. 19 en 20; Raad voor het Openbaar Bestuur, *Droomland of Niemandsland. Uitgangspunt voor het besturen van regio's*, Den Haag, juni 2021; Douwe Jan Elzinga, *Proeve nieuwe wet decentraal bestuur*, in opdracht van de VNG, Den Haag, november 2020.