



WijkWijzer



Zorgen voor New Towns

Van groeikern tot aandachtsgebied

Freek de Meere, Gijs Verwaijen en Matthijs Uytterlinde (Verwey-Jonker Instituut)

Jeroen van der Velden, Arno van der Hoeven, Kay Hollanders (Platform31)

Pim van Eikeren en Peter Louter (Bureau Louter)

In opdracht van de New Town Alliantie en het ministerie van BZK

oktober 2024

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
Uitdagingen voor de New Towns	4
Handelingsperspectief voor de New Towns	4
1 Inleiding	6
New Towns in Nederland	6
Dit onderzoek	7
Leeswijzer	8
2 Woon aantrekkelijkheid	9
2.1 Een lage woon aantrekkelijkheid	9
2.2 Oorzaken voor een lage woon aantrekkelijkheid	11
2.3 Gevolgen van een lage woon aantrekkelijkheid	14
2.4 Conclusie	15
3 Verhuisbewegingen	16
3.1 Selectieve migratie	16
3.2 Oorzaken voor selectieve migratie	17
3.3 Conclusie	19
4 Sociale cohesie	21
4.1 Broze sociale cohesie	21
4.2 Oorzaken van broze sociale cohesie	22
4.3 Gevolgen van een broze sociale cohesie	23
4.4 Conclusie	24
5 Leefbaarheid en veiligheid	25
5.1 Minder gunstige scores op leefbaarheid en veiligheid	25
5.2 Oorzaken	26
5.3 Conclusie	28

6	Ontwikkelingsmogelijkheden voor de jeugd.....	29
6.1	Onderwijsresultaten minder en meer risicojongeren	29
6.2	Oorzaken	30
6.3	Conclusie	32
7	Bestaanszekerheid	33
7.1	Een lage arbeidsparticipatie en meer armoede	33
7.2	Oorzaken	34
7.3	Conclusie	37
8	Zorgen voor New Towns.....	38
8.1	Conclusies	38
8.2	Aanbevelingen voor gemeenten	38
8.3	Aanbevelingen voor het Rijk.....	41
9	Literatuurlijst	43
	Bijlage 1 Methode van onderzoek.....	46
A.	Aanleiding onderzoek.....	46
B.	Kwantitatief onderzoek Bureau Louter	46
C.	Onderzoeksmethode kwalitatief deel.....	47
	Literatuurstudie.....	47
	Verdiepend onderzoek	48

Samenvatting

Ruim een miljoen Nederlanders woont tegenwoordig in één van de *New Towns*. Dit zijn nieuwe kernen die vanaf de jaren 60 zijn gebouwd, bedoeld als overloopgebieden voor de grote steden. Hiertoe rekenen we nieuwe steden als Almere, maar ook bestaande kernen die destijds een groeispiong doormaakten, zoals Capelle aan den IJssel, Purmerend, Zoetermeer, Nieuwegein, Nissewaard en Helmond.

Dit verkennende onderzoek constateert dat deze *New Towns* te maken hebben met unieke problematiek die vraagt om een landelijke aandacht. Doordat de *New Towns* in een kort tijdsbestek zijn gebouwd met een specifieke visie, functioneren ze anders dan veel organisch gegroeide steden. De wijken die in de jaren 70 en 80 in korte tijd gebouwd zijn, worden nu ook gelijktijdig sleets. Om sociale en fysieke achteruitgang in de *New Towns* te voorkomen, is tijdig beleidsmatig ingrijpen nodig.

Uitdagingen voor de New Towns

Voor veel inwoners voldoen de *New Towns* nog aan het oorspronkelijke ideaal van ruime woningen dicht bij de stad, maar dit ideaal staat onder druk. Deels is dit concreet zichtbaar, bijvoorbeeld door achterstallig onderhoud en lage woonaantrekkelijkheid, maar er is ook sprake van sluimerende problematiek. Ondanks dat veel problemen verborgen zijn achter de voordeuren, komen uitdagingen zoals armoede, lage leefbaarheid, onveiligheid en gebrekkige sociale cohesie steeds duidelijker naar voren in de statistieken.

De *New Towns* scoren niet goed op woonaantrekkelijkheid. De verhuizing naar een *New Town* is voor velen vooral ingegeven door de beschikbaarheid van een betaalbare woning. Andersom kiezen veel inwoners die zich weten op te werken ervoor om hun *New Town* te verlaten. Dit proces van selectieve migratie werkt verschillende problemen in de hand:

- Een broze sociale cohesie
- Een lage leefbaarheid- en veiligheidsscore
- Minder ontwikkelingsmogelijkheden voor de jeugd
- Lage arbeidsparticipatie en minder bestaanszekerheid

Deze ontwikkelingen zijn niet toevallig in alle *New Towns* uit dit onderzoek terug te vinden. Hoewel de onderzochte steden in tal van opzichten verschillen van elkaar, hebben ze gemeenschappelijke lacunes in de kwaliteit van het woonaanbod, de kwaliteit van beschikbare voorzieningen en de beschikbaarheid van geschikte arbeidsplaatsen.

Handelingsperspectief voor de New Towns

Ingrijpen is nodig om de *New Towns* meer toekomstbestendig te maken. Als de negatieve tendensen verder doorzetten, dreigen in de *New Towns* nieuwe aandachtsbuurten te ontstaan. De betrokken gemeenten kunnen dit niet alleen. Want er spelen complexe problemen die specifieke beleidsdomeinen overstijgen en die mede het gevolg zijn van sociaaleconomische ontwikkelingen en beleidskeuzes in de

nabijgelegen steden. De New Towns zijn gestart als rijksproject om overloopgebieden te creëren voor de grote steden. Het dempen, of (liever) zelfs het ombuigen van de historisch gegroeide ruimtelijke en sociale scheefgroei, vergt ook inzet op rijksniveau. Een Nationaal Programma New Towns kan de gemeenten ondersteunen in de aanpak van hun gedeelde problematiek.

1 Inleiding

New Towns in Nederland

Vijftig jaar geleden werden in Nederland compleet nieuwe steden ontworpen en groeiden kleine dorpen uit tot middelgrote steden. Ze worden ook wel *New Towns* genoemd. De groei was het gevolg van het *gebundelde deconcentratiebeleid* uit de Tweede Nota Ruimtelijke Ordening uit 1966.¹ Met name jonge - aanstaande - gezinnen uit de middenklasse verlieten de grote stad voor een huis met een tuin en voorzieningen voor hun kinderen. Ruim een miljoen Nederlanders woont tegenwoordig in een New Town.

De ontwikkeling van deze ruim opgezette groeikernen buiten de grote steden paste in een internationale trend. Wereldwijd zijn in de tweede helft van de twintigste eeuw vanaf de tekentafel tal van New Towns ontwikkeld. De term is afkomstig uit het Verenigd Koninkrijk, waar in 1946 de New Town Act werd getekend, waarin dorpen werden aangewezen die moesten uitgroeien tot satellietsteden.

Vanaf de jaren 60 wees het Rijk zestien gemeenten aan als groeikern.² In de Verstedelijkingsnota die deel uitmaakte van de Derde Nota Ruimtelijke Ordening uit 1974³, wordt de term groeikern omschreven als een kern die een sterke groei moet doormaken, vooral ten behoeve van een nabijgelegen (grote) stad, waarbij deze groei exponentieel groot is in vergelijking met de omvang van die kern zelf. Hieronder vielen de nieuwe steden als Almere, kleinere kernen met een stevige groeiopgave zoals Purmerend en Zoetermeer en middelgrote steden met een grote uitbreidingsopgave zoals Helmond. Sommige groeikernen lagen letterlijk onder de rook van een nabijgelegen grote stad, bijvoorbeeld Capelle aan den IJssel, Nieuwegein en Spijkenisse (hierna te noemen Nissewaard).

Eind jaren tachtig nam het Rijk afscheid van het groeikernenbeleid omdat het niet effectief was in het behalen van de oorspronkelijke doelstellingen en omdat de omstandigheden en behoeften in de samenleving veranderden. Het beleid verschoof daardoor naar het versterken van de grote steden en het verbeteren van stedelijke leefomstandigheden, onder meer omdat de grote steden te maken kregen met leegloop. Vanaf dat moment werden de groeikernen door de rijksoverheid gezien als normale steden.

Doordat de New Towns in een kort tijdsbestek zijn gebouwd, functioneren ze echter anders dan organisch gegroeide steden. Eind jaren negentig deed het SCP onderzoek op verzoek van de voormalige groeikernen, omdat de aandacht ervoor was weggeëbd.⁴ Rond 2010 kwam er met het Ortega-beleid weer beleidsaandacht voor de groeikernen, in het kielzog van het toen langlopende grotestedenbeleid (1995-2012).⁵ In dezelfde periode was er aandacht voor de sociaal-ruimtelijke stagnatie van woonerfwijken, een woonmilieu dat ook veelvuldig in de New Towns is gerealiseerd.⁶ Diverse studies wezen erop dat de meeste New Towns nog steeds voldeden aan het woonideaal van de middenklasse, maar dat er ook

¹ Rijksoverheid (1966). *De Tweede Nota Ruimtelijke Ordening*.

² Reijndorp et al. (2012). *Nieuwe steden in de Randstad: Verstedelijking en suburbaniteit*.

³ Rijksoverheid (1974). *De Derde Nota Ruimtelijke Ordening*.

⁴ Bruijne, de & Knol (2001). *Gewenste groei: Bevolkingsgroei en sociaal-ruimtelijke ontwikkelingen in ex-groeikernen*.

⁵ Rijksoverheid (2010). *De Uitvoeringsagenda van New Towns*.

⁶ Reijndorp et al. (2012). *Nieuwe Steden in de Randstad: Verstedelijking en suburbaniteit*; Ubink & Steeg, van der (2011). *Bloemkoolwijken: Analyse en Perspectief*; Uytterlinde & Oude Ophuis (2012). *Bloemkoolwijken toekomstbestendig maken*.

tekenen van slijtage zichtbaar werden. Preventie was nodig om afglijden te voorkomen. Het Ortega-beleid leverde hiertoe bescheiden beleidsmatige en financiële ondersteuning.

Bijna vijftien jaar later maken verschillende New Town-gemeenten zich opnieuw zorgen over de staat van hun stad. Delen van deze steden raken verouderd en met de ouderdom komen gebreken. Hele wijken zijn aan herstructurering en vervanging toe. Dat betreft de bebouwing, de infrastructuur, de kabels en leidingen in de ondergrond. Intussen is echter het beeld ontstaan dat de New Towns ook op sociaal vlak achterop raken.

Dit onderzoek

De New Towns Alliantie heeft in 2023 tezamen met het ministerie van BZK het initiatief genomen voor de voorliggende verkenning. Het onderzoek beoogt zicht te bieden op de vraag hoe deze New Towns ervoor staan, vergeleken met andere steden. Is er naast de fysieke veroudering van delen van deze steden, sprake van specifieke problematiek in de New Towns? En als dat het geval is, welke handelingsperspectieven zijn te onderkennen zodat de steden goed toekomstbestendig kunnen zijn?

De zeven gemeenten in de New Town Alliantie (NTA) zijn

- Almere
- Capelle aan den IJssel
- Helmond
- Nieuwegein
- Nissewaard
- Purmerend
- Zoetermeer

Het onderzoek is in het najaar van 2023 gestart met een literatuuronderzoek en een kwantitatieve analyse van de situatie. Over de kwantitatieve analyse is een aparte publicatie beschikbaar (Bureau Louter 2024), waarin de New Towns ook worden vergeleken met andere typen gemeenten.⁷ Belangrijk daarin is ook de vergelijking met andere New Towns in Nederland, zoals Houten en de Haarlemmermeer (zie bijlage 1).

De hoofdpunten uit zowel de kwantitatieve analyse als het literatuuronderzoek zijn verwerkt in het voorliggende rapport. Op basis van de opgedane inzichten uit de kwantitatieve analyse zijn bij de NTA-steden groepsinterviews gehouden over de aard van de problematiek die in de steden speelt. In totaal zijn ruim 100 respondenten gesproken. Onder meer beleidsstrategen en -medewerkers en medewerkers van uitvoeringsorganisaties in onder andere welzijn en arbeidsparticipatie, wijkambtenaren, en woningcorporaties.

We hebben in het verdiepende kwalitatieve onderzoek géén vergelijking gemaakt met de situatie in andere steden. De werkwijze betreft daarmee een verkenning naar wat er in de New Towns aan de hand zou kunnen zijn. We hebben tijdens het onderzoek de kwantitatieve resultaten besproken met de beleidsmakers uit de betrokken steden. Ook hebben we experts geraadpleegd, gericht op het identificeren van handelingsperspectieven.

⁷ Bureau Louter (2024) *Kwantitatieve analyse New Towns*.

In het vervolg benoemen we in de volgende hoofdstukken gemeenschappelijke problematieken van de zeven New Towns. Algemene uitdagingen die in alle gemeenten in Nederland spelen, zoals opgaves rond verduurzaming, nemen we niet mee. Ook als de onderzochte New Towns op een thema veel van elkaar verschillen, of als een problematiek niet erger is dan elders, dan blijven die onderwerpen in deze rapportage buiten beschouwing. Voor deze andere onderwerpen wordt verwezen naar het onderzoek van Bureau Louter (2024).

Wat rest is dus een bundeling aan problematieken die tezamen in een eerste verkenning naar boven komen in de onderzochte New Towns. De statistieken betreffen het op rangorde zetten van gemeenten, en beschrijven daarmee slechts de relatieve stand van zaken. Er zijn per onderwerp ook véél indicatoren beschikbaar, waarbij we géén conceptueel kader hanteren. Deze verkenning is dan ook te zien als uitnodiging om dieper per onderwerp te kijken wat er aan de hand is. Een andere belangrijke beperking aan dit onderzoek is dat de steden uiteraard ook allerlei positieve punten kennen, waar de aandacht hier niet naar uit gaat. In bijlage 1 is de gevolgde methode van onderzoek uitgebreider beschreven.

Leeswijzer

De snelle bouw van grootschalige steden of stadsdelen met specifieke woningen in specifieke woonmilieus, een halve eeuw geleden, blijkt heden ten dage te leiden tot een beperkte aantrekkelijkheid van het woningaanbod en tot specifieke verhuisbewegingen. We behandelen deze fenomenen in het tweede en derde hoofdstuk.

De gevolgen hiervan zijn terug te zien in de hoofdstukken vier tot en met zeven. Deze hoofdstukken beschrijven gemeenschappelijke problematieken als gevolg van de selectieve migratie en de beperkte aantrekkelijkheid van het woningaanbod in de New Towns. We behandelen achtereenvolgens: een broze sociale cohesie (hoofdstuk 4), een lage leefbaarheid- en veiligheidsscore (hoofdstuk 5), minder ontwikkelingsmogelijkheden voor de jeugd (hoofdstuk 6) en minder bestaanszekerheid (hoofdstuk 7).

We sluiten in hoofdstuk acht af met het beschouwen van de urgentie van de opgaven en problemen die zich in de New Towns manifesteren en schetsen de mogelijkheden voor New Towns en het Rijk de steden beter toekomstbestendig te laten zijn.

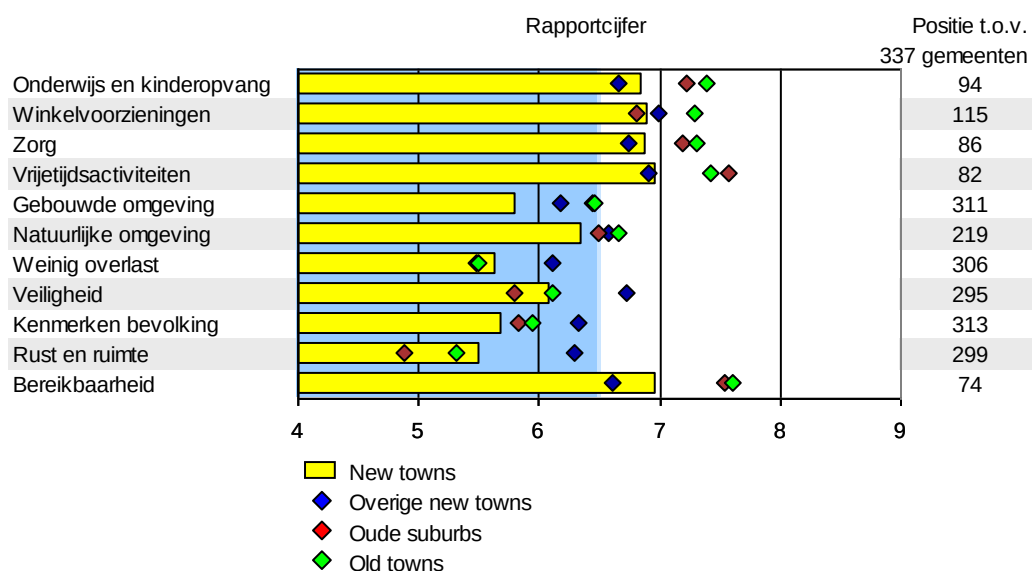
2 Woon aantrekkelijkheid

In dit hoofdstuk ligt de focus op de kwaliteit van en het oordeel over de woonomgeving en de voorzieningen. In de literatuur, het kwantitatieve onderzoek en in de gesprekken voor dit kwalitatieve onderzoek wordt een beperkte aantrekkelijkheid van de ruimtelijke opzet van de New Towns benoemd. Uiteraard geldt dit niet in gelijke mate voor alle wijken in de gemeenten. We starten hieronder met een beschrijving van de huidige aantrekkelijkheid van de New Towns, vervolgens kijken we hoe deze situatie is te begrijpen en wat mogelijke gevolgen hiervan zijn.

2.1 Een lage woon aantrekkelijkheid

In het kwantitatieve onderzoek wordt 'woon aantrekkelijkheid' breed ingestoken. Er zijn 122 indicatoren onder deze noemer in samengestelde indicatoren verdeeld in elf categorieën, zowel subjectief als objectief. De meeste indicatoren zeggen iets over de omvang, nabijheid, variëteit en kwaliteit van uiteenlopende voorzieningen. Verder combineert het kwantitatief onderzoek ook indicatoren over bevolkingsopbouw, bebouwing, natuur, overlast en bereikbaarheid onder de noemer woon aantrekkelijkheid (zie figuur 4.6). Vergeleken is met een drietal typen benchmarkgebieden (zie bijlage 1B).⁸

Indicatoren gerelateerd aan voorzieningen, groen en bereikbaarheid scoren in de New Towns bovengemiddeld. De gebouwde omgeving, de ervaren rust en bijvoorbeeld ruimte en de ervaren overlast scoren slecht. De gemiddelde WOZ-waarde (niet in de tabel) is in de New Towns lager dan voor alle typen benchmarkgebieden.



Figuur 2.1 Scores voor woon aantrekkelijkheid voor New Towns en benchmarkgebieden

⁸ Alle figuren zijn ontleend aan Bureau Louter (2024) *Kwantitatieve analyse New Towns*. Scores kunnen liggen tussen 3 en 10, met een gemiddelde van 6.5. Vergeleken is met drie typen 'benchmarkgebieden'. Bepaald is de positie die de gemiddelde New Town zou innemen in de ranglijst van 337 gemeenten (waarbij sommige kleine gemeenten zijn samengevoegd met andere gemeenten).

In deze verkenning zijn we niet in staat alle indicatoren langs te lopen, de aandacht gaat hier uit naar de voorzieningen en de openbare ruimte. De daadwerkelijke aanwezigheid van voorzieningen in de New Towns laat aardige scores zien, vooral vergeleken met het nationaal gemiddelde, maar doorgaans minder in vergelijking met de benchmarkgebieden. Het is echter goed om te beseffen dat deze indicatoren in positieve zin worden beïnvloed doordat ook voorzieningen van de nabijgelegen grote steden meetellen. Bijvoorbeeld een theater in de grote stad binnen een straal van 30 kilometer van een New Town, weegt positief mee. Bij de steden die verder weg van een centrumgemeente liggen, zien we dan ook dat de scores ondergemiddeld zijn.

De literatuur wijst op een tekort aan voorzieningen in de New Towns, die qua omvang achter is gebleven in vergelijking met middelgrote steden. De woningvoorraad is veel sterker gegroeid dan het aanbod aan voorzieningen.⁹ Er is vooral een tekort aan bovenwijkse en sociaal-culturele voorzieningen.¹⁰ Veel respondenten geven in de gesprekken ook aan dat er een groot tekort is aan wijkvoorzieningen in de New Towns, met name jongerenvoorzieningen en voorzieningen om ontmoeting te bevorderen.

“Ontmoetingsruimtes, afgezien van de originele buurthuizen, zijn er niet. Ze ontbreken volledig.”

Ook geven respondenten aan dat verschillende bezuinigingsrondes het voorzieningenniveau verder hebben aangetast.

“Ik heb veel verschillende buurthuizen gezien, maar er is veel verdwenen. We hebben te maken met golfbewegingen van bezuinigen en het dan weer opbouwen van maatschappelijke voorzieningen.”

Ook hebben de New Towns vanwege hoge kosten moeite om bij nieuwbouw voorzieningen te realiseren die gelijk opgaan met de groei van het aantal inwoners in een wijk of buurt. Hierdoor blijven bewoners soms lange tijd verstoken van nabije zorg-, onderwijs- en andere basisvoorzieningen. Dit bevordert niet de woonaantrekkelijkheid.

Met een ouder wordende populatie (Louter 2024) groeit ook de behoefte aan aanpassingen in de fysieke omgeving, de woningvoorraad en de woningen zelf. De literatuur laat zien dat er in veel New Towns wel potentie is om appartementen toe te voegen voor ouderen. Ook respondenten zien bijvoorbeeld mogelijkheden in gebieden tussen de wijken in, via herstructurering (sloop-nieuwbouw) en terugbouwen in hogere dichtheden. Met het toevoegen van woontypen voor ouderen verwacht men dat de doorstroom meer op gang komt, waardoor meer eengezinswoningen voor starters vrijkomen. Betaalbaarheid is hierbij wel een vereiste, stellen respondenten.

⁹ Rijksoverheid (2010). *De Uitvoeringsagenda van New Towns: Van het wegwerken van achterstanden naar het voorkomen van achterstanden*.

¹⁰ Rijksoverheid (2010) *De Uitvoeringsagenda van New Towns: Van het wegwerken van achterstanden naar het voorkomen van achterstanden*; Provoost (2022). *Een onvoltooid project: Over de toekomst van onze Groeikernen*.

2.2 Oorzaken voor een lage woonaantrekkelijkheid

Verklaringen voor de relatief lage woonaantrekkelijkheid liggen zowel in het verleden als in de huidige situatie van de New Towns. Een halve eeuw geleden zijn deze steden snel ontwikkeld, gebaseerd op toenmalige stedenbouwkundige en architectonische inzichten over goed wonen. Met hun ruime, groene opzet en een groot aandeel grondgebonden woningen vormden ze een antwoord op de volle, deels verkrotte binnensteden. De ontstaansgeschiedenis van de New Towns kenmerkt zich door stringente rijks betrokkenheid en een snelle groei, gedeeltelijk ten tijde van een economische crisis, die de nodige bezuinigingen met zich meebracht – zowel op de kwaliteit van de woningen als op voorzieningen.

Vijftig jaar later is duidelijk dat de ontwerpkeuzes en mensbeelden van toen niet altijd hebben uitgewerkt zoals destijds verwacht. Door hun eenzijdige, monotone en weinig flexibele ruimtelijke opzet blijken de New Towns minder goed dan organisch gegroeide steden in staat om sociale, economische en culturele veranderingen te accommoderen. En door afwachtend beleid en gebrekkig beheer, vaak met krappe budgetten en een focus op korte termijnontwikkelingen, zijn deze structurele kwetsbaarheden lange tijd veronachtzaamd.

Veel onderzoek naar woningbouw in het Nederland vanaf de late jaren 60, is gericht op woonerfwijken, ook wel bloemkoolwijken genoemd. Deze zijn niet exclusief te vinden in New Towns, maar de New Towns hebben deze wijken allemaal. In veel voormalige groeikernen stonden ruim de helft van alle woningen aan een woonerf, waar dat in de rest van Nederland slechts één op de vijf was.¹¹ De New Towns hebben met de bloemkoolwijken gemeen dat ze uit dezelfde periode stammen en relatief snel en op grote schaal zijn gebouwd. De structuur- en ontwerpelementen die de bloemkoolwijken kwetsbaar maken, zien we – in wisselende mate – daardoor terug in grote delen van de New Towns (zie kader).

Weeffouten in de bloemkoolwijken

Verskillende onderzoeken naar het functioneren van de bloemkoolwijken uit de jaren zeventig en tachtig vestigen aandacht op weef- en ontwerpfouten die deze wijken kwetsbaar maken voor verval.¹ Deze gebreken zijn deels te verklaren door de verandering in de relatie tussen stedenbouw en architectuur destijds. De rol van de stedenbouwer werd in de zeventiger jaren ingeperkt; de architect kreeg de verantwoordelijkheid voor zowel het woningontwerp als de stedenbouwkundige opzet en de verkaveling bij het ontstaan van bloemkoolwijken. De onderbenutting van stedenbouwkundige kennis maakte de opzet van bloemkoolwijken onoverzichtelijk en vaak ook sociaal onveilig.

- Er is een problematische relatie tussen de verkavelingsstructuur, de vorm en karakter van de openbare ruimte en oriëntatie van de woningen. Door deze opzet, die zich moeilijk laat aanpassen, is geregeld sprake van ongunstige bezonning, weinig privacy en een moeilijk leesbare openbare ruimte. Kenmerkend zijn bijvoorbeeld woningen die aan twee kanten grenzen aan openbaar gebied, waardoor een conflict ontstaat tussen privacy en collectiviteit. Het oorspronkelijke concept raakte verder onder druk doordat bewoners met oplossingen zoals hoge schuttingen kwamen voor deze en andere structuurproblemen.
- De woonerfwijken kennen een strikte scheiding van verkeersstromen. Zo'n diffuus stelsel werkt echter alleen als er genoeg ontsluitingsmogelijkheden en heldere, herkenbare routes zijn. Dit is echter lang niet altijd het geval. Gevolgen zijn een onoverzichtelijke structuur en een oriëntatietekort bij weggebruikers.

Lees verder ->

¹¹ Wassenberg & Lupi (2011). *Sterke woonerfwijken: voorkomen is beter dan herstructureren*.

- Op buurtniveau is vaak sprake van een mix van gestapelde laagbouw, HAT-eenheden (kleine woningen voor alleenstaanden of tweepersoonshuishoudens). Hierdoor moeten verschillende groepen dezelfde leefruimte delen zonder er zelf voor gekozen te hebben, wat kan leiden tot wrijving en conflict.
- Veel woonerwijken zijn gebouwd in tijden van woningmarktcrisis en bezuinigingen waardoor tijdens de uitvoering gekozen is voor goedkope en kleine woningen, goedkope bouwmaterialen, verdichting en versobering van de openbare ruimte.
- De relatieve afname van de woonaantrekkelijkheid van de bloemkoolwijken wordt in verband gebracht met de veranderende bevolkingssamenstelling en het gebruik van de openbare ruimte. Die is ontworpen voor een sociaal veilige woonomgeving, maar in buurten met toenemende diversiteit en steeds verder uiteenlopende leefstijlen raakte de oorspronkelijke vertrouwde en gemeenschappelijke normen en omgangsvormen onder druk. In het collectieve domein vinden steeds minder sociale en recreatieve activiteiten plaats. Openheid, toegankelijkheid en toezicht hebben plaatsgemaakt voor schuttingen, afscheidingen en verwaarloosde, geanonimiseerde collectieve ruimten.
- In het merendeel van de bloemkoolwijken is een substantieel deel van de sociale en particuliere huurwoningen in de afgelopen decennia verkocht, zonder voldoende aandacht voor de wijzigende sociale en ruimtelijke dynamiek in deze wijken, laat staan de condities waaronder verkoop een stimulans voor de wijken kan betekenen. Het versnipperde, ook wel 'gespikkelde' bezit, dat hierdoor ontstond, maakt renovatie of vernieuwing ingewikkeld.
- Een ongewenst effect van de fijnmazige menging van woningtypen en leefstijlen is dat processen van verval vaak lange tijd niet worden herkend. Dataverzameling gebeurt doorgaans namelijk op wijkniveau, hierdoor worden negatieve statistische scores vaak afgevlakt door de mix van goeie en afglijdende buurten of straten binnen deze wijken. Ooplossingen zoals hoge schuttingen kwamen voor deze en andere structuurproblemen.

Middelmatige ruimtelijke kwaliteit

De verklaringen die respondenten in dit onderzoek geven voor de lage en afnemende woonaantrekkelijkheid in de New Towns, sluiten aan bij de kwetsbaarheden die kenmerkend zijn voor de bloemkoolwijken. Men wijst op de snelle groei tijdens de economische crisis in de jaren 80, die zorgde voor bezuinigingen op de bouwkwiteit:

“De oude koolwijken zijn krap gebouwd, met weinig groen, weinig ruimte voor klimaatadaptatie. Dit komt door bouw tijdens een economische crisis. Er is heel veel tegelijk gebouwd. Dit maakt het eentonig.”

Met veel bebouwing uit een zelfde periode is er weinig variatie. Het ontbreekt aan herkenbare, beeldbepalende plekken en gebouwen. Ook signaleren de respondenten dat dat gebouwen en openbare ruimte sleets worden omdat er in korte tijd heel veel is gebouwd. Zij voorzien een massale renovatie- en vervangingsopgave, die veel financiële middelen vereist die de capaciteit van gemeenten te boven dreigt te gaan. Naast de snelle groei zien de respondenten de stenige openbare ruimte als een belemmering voor de woonaantrekkelijkheid met weinig ruimte voor ontmoeting. Daarbij wijzen ze geregeld gewezen op de dominante rol van auto's in het straatbeeld. Ook benoemen diverse respondenten het tekort aan voorzieningen.

Sommige respondenten spreken hun zorgen uit over de nieuwbouwwijken die recenter zijn ontwikkeld en over de wijken nog in ontwikkeling zijn. Ze vrezen dat de geschiedenis zich kan herhalen:

“Hetzelfde zagen we weer in de nieuwbouw, de VINEX. We hebben daar als gemeente te weinig invloed gehad. Het is hutjemutje en kort op elkaar gebouwd. Qua ruimtelijke kwaliteit is hier veel op aan te merken. Met architectuur van een zesje.”

“De provincie pusht sterk op aantallen. Wij willen nu op kwaliteit sturen, omdat we vroeger op kwantiteit inzetten. Dit is niet makkelijk.”

Gebrek aan visie en bestuurskracht

Naast sturing op snelheid en kwantiteit, zien respondenten een verklaring voor de beperkte kwaliteit van nieuwbouw in de rol van marktpartijen in de ontwikkeling van nieuwbouw. Dit maakt het voor gemeenten lastig om te sturen op ruimtelijke kwaliteit:

“Het is lastig om de kwaliteitsimpuls te maken. Een lage WOZ-waarde betekent lage transactieprijzen. Dit betekent weer dat ontwikkelaars met andere prijzen rekenen dan in de grote steden. Kortom: de marge ontbreekt om kwaliteit in onder andere de openbare ruimte en dergelijke te steken.”

“De markt wil niet mee met kwaliteitseisen van de gemeente. Het is lastig om dat gesprek te voeren.”

“De gemeente wil graag open staan voor grote ontwikkelaars en stelt zich daarom dienend op. Ook bestuurders. Ambtenaren staan daardoor onder druk.”

Verder ziet een aantal respondenten een verband tussen kwaliteit van de nieuwbouw en een gebrek aan ruimtelijke visie van de gemeente:

“We zijn makkelijk met vergunningen, zolang er maar iets komt. Terwijl je voor kwaliteit iets meer geduld moet hebben.”

Overigens geven verschillende respondenten aan dat er de afgelopen jaren bestuurlijk en ambtelijk bij de New Towns voorzichtig meer aandacht is gekomen voor ruimtelijke kwaliteit en vergezichten.

Tegelijkertijd wordt het door capaciteitsgebrek lastig gevonden om deze visies om te zetten in concrete programma's en uitvoerbaar beleid.

Zoektocht naar eigenheid

In de literatuur¹² wordt tot slot een verband gezien tussen enerzijds een langlopend lokaal beleid om meer een complete stad te willen zijn en anderzijds de afname van woonaantrekkelijkheid bij een deel van de

¹² Reijndorp et al. (2012). *Nieuwe steden in de Randstad: Verstedelijking en suburbaniteit.*

bewoners van de New Towns. Het beleid van de New Towns zou voor een belangrijk deel steunen op landelijke verstedelijkingsconcepten zoals gebundelde deconcentratie, de compacte stad, de creatieve stad en de metropoolregio. De dominante aandacht voor stedelijk georiënteerde concepten bracht onder bestuurders en beleidsmakers een impliciete onderwaardering teweeg voor de suburbane kwaliteiten van de New Towns. De verstedelijking en de verstening die dit tot gevolg had in de New Towns, wordt door sommige bewonersgroepen niet gewaardeerd. Zij waarschuwen voor de teloorgang van de suburbane kwaliteit in zowel ruimtelijk als sociaal opzicht. Aantasting van deze kwaliteiten kan zelfs reden zijn voor vertrek.

2.3 Gevolgen van een lage woonaantrekkelijkheid

De sobere ruimtelijke kwaliteit van veel oude wijken in de New Towns en de ongunstige ontwikkeling van deze wijken kunnen inmiddels worden gezien als een vicieuze cirkel. Oftewel: een belangrijk effect van de lagere aantrekkelijkheid is een lagere woonaantrekkelijkheid. Dit geldt in eerste instantie voor de oudere wijken, maar heeft een doorwerking op de New Towns als geheel.

De wijken zelf

Zoals eerder gesteld zijn woningen, infrastructuur en openbare ruimte in de eerst gebouwde wijken in de New Towns snel, monotoon en sober neergezet. De wijken zijn gebaseerd op toenmalige stedenbouwkundige architectonische keuzes en inzichten, die enkele decennia later soms alweer achterhaald bleken. Deze kenmerken zorgen inmiddels voor duidelijk fysiek verval. Door de jonge leeftijd van deze wijken ten opzichte van bijvoorbeeld de vroegnaoorlogse wijken, wordt in Nederland nog beperkt geïnvesteerd in de fysieke vernieuwing van deze wijken.

Sommige structuurfouten in deze wijken zijn bovendien taai en moeilijk aan te pakken. De stedenbouw en architectuur kennen een beperkte flexibiliteit en zijn onvoldoende bestand tegen diverse maatschappelijke ontwikkelingen, zoals toenemende individualisering, diversifiëring van bewonersgroepen, vergrijzing en toenemend autobezit. Ook dit tast de woonaantrekkelijkheid verder aan.

De stad als geheel

De genoemde processen in de 'oude' wijken hebben ook een weerslag op de rest van de stad. Volgens vrijwel alle respondenten is het gebrek aan binding een belangrijk gegeven in de New Towns. New Towns kampen met een imago als 'dorps' (het heeft niet alle voorzieningen die nabije grote steden wel hebben), 'saai' (vaak duidend op de matige ruimtelijke kwaliteit en gebrek aan culturele ontmoetingsplaatsen), en 'tweede keuze' (pushfactoren elders in plaats van pullfactoren), en als 'hard' (industriële, versteend, maar ook doelend op de verharde samenleving).

"We blijven ook een dorp. Dat karakter verliezen we niet. Dat is onze trots."

“Het second-best gevoel leeft wel. Men vraagt ‘waarom ga je hier wonen?’ Als het gaat om identiteit - of smoel hebben: dat is groeiende, maar nog niet voldoende. Ook omdat veel mensen in- en uitvliegen. Verbindingen breken snel, verbindingen zijn veel losser.”

Zo staat het imago van de New Towns als geheel onder druk. De grond- en vastgoedprijzen raken achterop bij steden elders. Woningcorporaties hebben overal in het land weinig investeringskracht en zijn bovendien wettelijk ingekaderd. Dit maakt dat marktpartijen erg belangrijk zijn voor nieuwe ontwikkelingen in de stad. De relatief lage grond- en vastgoedopbrengsten in de New Towns zorgen voor nieuwbouwontwikkelingen met lagere kwaliteit dan in andere steden en ontwikkelingen in de regio. Deze lagere kwaliteit komt onder andere tot uiting in relatief hoge dichtheden, weinig voorzieningen en sobere architectuur en openbare ruimte.

Andere domeinen

De relatief lage woonaantrekkelijkheid en het daarmee samenhangende slechtere imago hebben invloed op het functioneren van de stad. Zo kan het bijvoorbeeld een belemmering vormen om voldoende beroepskrachten aan te trekken zoals onderwijzers en huisartsen en draagt het bij aan de instroom van lagere inkomensgroepen, terwijl sociale stijgers en hoger opgeleide jongeren erdoor wegtrekken. Een lage woonaantrekkelijkheid draagt ook bij aan ontwikkelingen in sociale cohesie, leefbaarheid en bestaanszekerheid.

2.4 Conclusie

De New Towns scoren niet goed op woonaantrekkelijkheid. Met name de gebouwde omgeving, de ervaren rust en ruimte en de ervaren overlast blijven de New Towns achter bij andere stedelijke milieus. De literatuur wijst op een tekort aan voorzieningen in New Towns, vooral bovenwijkse en sociaal-culturele voorzieningen. Veel respondenten geven aan dat er met name een tekort is aan jongerenvoorzieningen en voorzieningen om ontmoeting te bevorderen.

Door de jonge leeftijd van deze steden wordt in Nederland nog beperkt geïnvesteerd in de vernieuwing. Ook het imago van de New Towns als geheel staat onder druk en de grond- en vastgoedprijzen raken achterop bij steden elders. De relatief lage grond- en vastgoedopbrengsten in de New Towns maken de kans op nieuwbouwontwikkelingen met lagere kwaliteit groter dan in andere steden in de regio. Door de ontwikkeling van ander en beter woonaanbod in stad en regio dreigt de woonaantrekkelijkheid van de New Towns in de toekomst nog verder af te nemen. De kans is groot dat dit selectieve migratie van sociale stijgers uit deze wijken in de hand werkt.

3 Verhuisbewegingen

De identiteit van de New Towns is onlosmakelijk verbonden met de instroom van nieuwe bewoners. In de loop van de tijd is in de aard van de verhuisbewegingen echter het een en ander veranderd. We starten hieronder met wat bekend is over huidige verhuisbewegingen. Om deze vervolgens te begrijpen onderscheiden we drie verschillende tijdsperioden in de ontwikkeling van de New Towns. Vervolgens kijken we naar hoe selectieve migratie als onderliggend mechanisme een stempel drukt op de ontwikkelingen in en van de New Towns.

3.1 Selectieve migratie

In bijna alle groeikernen neemt het percentage huishoudens met een laag inkomen langzaam doch gestaag toe. Geleidelijk aan worden inwoners van de grote steden gemiddeld rijker en die van de groeikernen gemiddeld armer.¹³ Tot 2000 was de instroom van hoge inkomens nog 44 procent in alle New Towns. Na 2000 nam vooral het percentage lage inkomens in de verhuisstroom toe: “Low-income households are pushed to the furthest parts of the region.”¹⁴

Uit onderzoek van Bureau Louter voor Zoetermeer (2019)¹⁵ blijkt dat een toenemend aantal bewoners verhuist naar aangrenzende gemeenten met een luxer en ruimer woonmilieu. Ook respondenten onderschrijven deze beweging naar plekken elders.

“Er ontstaat een negatieve spiraal. [...] Sociale stijgers, die vertrekken. De kansrijke mensen trekken weg.”

In de gesprekken wordt daarnaast gewezen op een vertrekoverschot van jongeren en jongvolwassenen. Het kwantitatieve onderzoek van Bureau Louter geeft echter aan dat de laatste jaren deze trend minder sterk lijkt te spelen. De New Towns kennen een negatief migratiesaldo in de leeftijdsklasse 17-21 jaar, maar de mate waarin, is lager dan in veel andere gemeenten. Desondanks ervaren veel geïnterviewde beleidsmakers dit als een zorgelijke ontwikkeling. Ze verwoorden het vertrekoverschot van jongeren als volgt:

“Wat doen met jongeren die rond de 20 zitten? Die missen identiteit. Die zijn gericht op de grote stad. Die vergeten we. [...] Wat kun je doen om jongeren aan de stad te binden? Je moet ze perspectief bieden, want zij moeten het dragen.”

¹³ Dam, van & Manting (2015). *Nieuwe perspectieven voor groeikernen. Demografische kantelingen.*

¹⁴ Hochstenbach C, Musterd S. (2021) A regional geography of gentrification, displacement, and the suburbanisation of poverty: Towards an extended research agenda. *Area*. 2021;53:481–491.

¹⁵ Bureau Louter (2019). *Analyse Staat van Zoetermeer.*

Migratie binnen de stad

Binnen de New Towns zelf vindt ook selectieve migratie plaats. Met name huishoudens met voldoende financiële middelen trekken weg uit de 'oude' wijken.¹⁶ Deze trend is ook door veel respondenten benoemd in de gesprekken.

“Een typisch ‘New Town’-mechanisme is dat er steeds nieuwe woonwijken gebouwd worden. Een nieuwe wijk wordt steeds als dé oplossing gezien. Die zijn populair bij hogere inkomens. Daardoor ontstaat verschraving en verloedering in de bestaande wijken.”

3.2 Oorzaken voor selectieve migratie

Om deze huidige stand van zaken te begrijpen moeten we terug naar het ontstaan van de New Towns. In de ontwikkeling van de New Towns zijn globaal een drietal fases te onderscheiden: Een hoopvolle start (1960 - 1979), snelle groei in tijden van crisis en bezuinigingen (1979 - 1990), de renaissance van de stad (1990 - nu). We zullen de fases hier kort beschrijven.

Een hoopvolle start (1960-1979)

In het eerste decennium van het bestaan van de New Towns bestond de migratie voornamelijk uit lagere middenklasse en middenklasse gezinnen die de grote stad verlieten om een grotere woning in een meer kindvriendelijke omgeving te bemachtigen. Voor het overgrote deel ging het hierbij om huishoudens waarvan het inkomen nog werd verdiend in de grote stad. De forens ontstond. De forens pendelde tussen de groeikern en de nabijgelegen grote stad. De eerste woonwijken en hun voorzieningen waren volledig op deze groep ingericht. Sociale huur en koopwoningen werden over het algemeen door elkaar heen gebouwd. Het wonen in een groeikern was een bewuste en veelal positieve keuze. Tussen de 'pioniers' in de nieuwe stad, die vaak verkeerden in dezelfde levensfase, ontstond relatief veel verbinding, met name via de school en het verenigingsleven.

Snelle groei in tijden van crisis en bezuinigingen 1979-1990

De tweede oliecrisis in 1979 leidde tot een omvangrijke economische crisis en daarbij een crisis op de koopmarkt. De hypotheekrente steeg naar ongekennde hoogtes. Het aandeel vrijesectorwoningen – zowel koop als huur – in de plannen van de groeikernen nam in deze periode snel en aanzienlijk af. De rijksoverheid wilde het bouwtempo vasthouden en koos er daarom voor om het aandeel gesubsidieerde woningen te verhogen. Onverkoopbare woningen werden op grote schaal omgezet in sociale huurwoningen. Om de groei van uitgaven van de rijksoverheid te beperken moest wel flink worden bezuinigd. Het Rijk bepaalde het woningbouwprogramma, inclusief de toegestane stichtingskosten. De maximale stichtingskosten van huurwoningen werd flink verlaagd. Dit werd bereikt door ook de kwaliteitsvoorschriften te beperken. Verder werd ook verdichting van de oorspronkelijke plannen regelmatig toegepast. Zo werd de gevelbreedte steeds verder versmald. De sobere architectuur en stedenbouw die de eerste wijken in de groeikernen typeerde, werd hierdoor nog verder verschaald.¹⁷

¹⁶ Zie Platform31 (2024). *Sociale Veerkracht van Almeerders*.

¹⁷ Ubink & Steeg, van der (2011). *Bloemkoolwijken: Analyse en Perspectief*, p. 135.

Ondanks dat de suburbanisatie van gezinnen vanuit de grote stad naar groeikernen onverminderd doorzette in de jaren tachtig, vond er een verschuiving plaats naar instroom van minder draagkrachtige huishoudens. Het hogere aandeel sociale huurwoningen en de versobering van de architectuur en woonomgeving veroorzaakten ook een kentering in het imago van de New Towns. Wonen in een groeikern werd een minder bewuste keuze, de hoogte van de huur en de gunstige koopprijs van woningen werden steeds belangrijkere motieven voor een verhuizing naar een New Town.

Renaissance van de stad (1990-nu)

In de decennia na 1990 zetten veel New Towns expliciet in op het aantrekken van meer draagkrachtige huishoudens. Dit door wijken met relatief grote koopwoningen met ruime tuinen te ontwikkelen. De groep meer kapitaalkrachtige huishoudens die hiermee aangetrokken werd van buiten de groeikernen, had meestal echter relatief weinig binding met de stad. Zij was meer gericht op de woning dan op verbinding met de wijk of het stadscentrum. Het ontwikkelen van nieuwe, kwalitatief betere wijken, zorgde bovendien voor migratie vanuit de bestaande wijken: meer gegoede huishoudens verhuisden naar de nieuwbouw. Soms werd ook gekozen in de nieuwbouwwijken juist gemengde woonmilieus te blijven bouwen, in een mix van koop en sociale huur.

Tegelijkertijd kozen jonge gezinnen en hoogopgeleiden vaker voor een woning en een toekomst in de grote stad. De grote steden hielden jongere paren en gezinnen niet alleen langer vast, ze trokken ook 'spijtoptanten' aan die in het verleden voor een groeikern kozen. Er ontstond concurrentie tussen de groeikernen en de nabije grote stad. Door herstructurering van kwetsbare wijken in veel grote steden vanaf ongeveer 2000 – waarbij veel sociale huurwoningen werden vervangen door koopwoningen – en de herontdekking van de stedelijke milieus door midden- en hogere inkomens, werd een trend voorzichtig zichtbaar: inwoners van de grote steden worden gemiddeld rijker en die van de groeikernen gemiddeld armer.

Dit werd verder versterkt door de ontwikkeling van Vinex-wijken aan de randen van de grote steden. De bouw van Vinex zorgde ervoor dat jonge gezinnen in de stadsgewesten als Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht hun suburbane woonvoorkeur in toenemende mate aan de randen van en in de centrale stad konden realiseren. Nieuwe stadsdelen zoals IJburg, Leidschenveen en Leidsche Rijn boden voor veel mobiele, drukke, stedelijk georiënteerde (gezins)huishoudens de mooie combinatie van bereikbaarheid van stedelijke werkgelegenheid en voorzieningen enerzijds en het wonen in een grondgebonden woning in een rustige, veilige en overzichtelijke buurt anderzijds.¹⁸ Kortom, de Vinex-wijken vormden een concurrerend woonmilieu ten opzichte van de New Towns, niet alleen dicht bij de grote steden, maar ook met nieuwere en kwalitatief vaak betere woningen.

Effecten van selectieve migratie

In met name grote steden is veel onderzoek gedaan naar de toenemende verschillen in leefbaarheid tussen wijken en de stapeling van problemen in specifieke wijken en buurten in deze steden door deze

¹⁸ Dam, van & Manting (2015). *Nieuwe perspectieven voor groeikernen*.

beleidskeuzes en toenemende marktwerking in het woondomein.¹⁹ Kwetsbare bewoners concentreren zich steeds meer in specifieke wijken en buurten. Op regionale schaal is dit ook zichtbaar in de verhouding tussen groeikernen en de nabijgelegen grote stad. Stijgende huurprijzen en een tekort aan sociale huuraanbod zijn redenen om de grote stad te verlaten.²⁰ Voorsteden en randgemeenten dienen steeds meer als overloopgebieden voor groepen die verdrongen worden uit de grote steden.²¹ Bijvoorbeeld, als gevolg van de Rotterdamwet kunnen mensen met een laag inkomen zich niet meer vestigen in bepaalde buurten in Rotterdam. Velen daarvan komen daardoor terecht in voorsteden.²² Zo stijgt het aandeel inwoners met een hoogbetaalde baan dat in de centrumgemeenten woont, terwijl in de groeikernen juist het aandeel inwoners met een laagbetaalde baan toeneemt.²³

Respondenten herkennen dit beeld:

“Mensen komen hier wonen omdat je een huis kan krijgen, niet omdat het aantrekkelijk is. Ze kunnen bovendien vaak geen wooncarrière maken, dus blijven ze vastzitten.”

“Wij hebben relatief veel betaalbare woningen. Dit is zowel een voordeel als een nadeel. Hierdoor trekken wij een meer kansarme bevolking aan.”

Het gevolg is dat een deel van de grootstedelijke vraagstukken uit de nabijgelegen grote steden steeds meer in de New Towns speelt. De verwachting is dat in het komende decennium dit verder toe zal nemen, mede door verdere prijsstijgingen en binnenstedelijke verdichting in zestien NOVEX-gebieden²⁴ en de investeringen in twintig NPLV-gebieden.²⁵ In de minst gewilde buurten met veel sociale huurwoningen en die de hoogste mutatiegraad kennen, zal de concentratie van kwetsbare huishoudens en de stapeling van problematieken zich daardoor versterken. Omdat dit proces niet binnen stadsgrenzen afspeelt, maar op regionaal niveau, zullen de New Towns de gevolgen blijven ondervinden als ze niet meedoen met stedelijke investerings- en vernieuwingsimpulsen.

3.3 Conclusie

We zien dat in de migratiepatronen de pushfactoren om te vertrekken uit de grote stad geleidelijk belangrijker zijn geworden. De keuze voor het opbouwen van een leven in een New Town lijkt niet altijd een bewuste, positieve levenskeuze. De huidige trends van selectieve migratie zorgen in de New Towns voor een veranderende bevolkingssamenstelling, op zowel stedelijk als wijkniveau. Hogere inkomens en hoogopgeleiden kiezen vaker voor de grote stad, voor luxere woonmilieus aan de randen van deze steden,

¹⁹ Platform31 (2020). *Wijk in zicht: Kwalitatief onderzoek naar de dynamiek van leefbaarheid in kwetsbare wijken*; Leijdelmeijer, K. & Frissen, J. (2023). *Veerkracht in corporatiebezit*; Mandemakers et al. (2024). *Leefbaarheid onder de loep: Analyse en verdieping Leefbaarometer meting*.

²⁰ Provoost (2022). *Een onvoltooid project: Over de toekomst van onze Groeikernen*.

²¹ Buitelaar et al. (2016). *De verdeelde triomf: Verkenning van stedelijkeconomische ongelijkheid en opties voor beleid*; Hin & Hollander, de (2023). *Gezondheidsachterstanden: kijk ook eens naar de ruimtelijke uitsortering van mensen en voorzieningen*.

²² Hochstenbach, C., J. Uitermark & W. van Gent (2015) *Evaluatie effecten Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek ("Rotterdamwet") in Rotterdam*. AISSR, Universiteit van Amsterdam.

²³ Buitelaar et al. (2016).: *Verkenning van stedelijkeconomische ongelijkheid en opties voor beleid*.

²⁴ [Programma NOVEX](#), NOVEX staat voor Nationale OmgevingsVisie EXecutiekraacht.

²⁵ [Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid](#).

of juist voor wonen buiten de stad. De New Towns hebben daarentegen vooral te maken met instroom van lagere (midden)inkomens.

Deze selectieve migratie heeft effect op het leefklimaat in de New Towns. De interne selectieve migratie binnen de New Towns kan bijdragen aan de verschraving van de sociale structuren en voor achteruitgang van de leefbaarheid en veiligheid in oudere wijken of buurten. Het kan ook weerslag hebben op de kansen van jeugd, onderwijsscores en bijvoorbeeld arbeidskansen.²⁶ In de komende hoofdstukken gaan we hierop in.

²⁶ Kullberg et al.(2021). *Opgroeien in een kwetsbare wijk: Over buurteffecten en ervaringen van jongens en jonge mannen.*

4 Sociale cohesie

Bij sociale cohesie gaat het om de betrokkenheid van mensen bij elkaar en bij de samenleving als geheel. Het betreft de oriëntatie op collectieve waarden en normen, de deelname aan maatschappelijke instituties en organisaties en de participatie aan sociale netwerken. Uit het kwantitatieve onderzoek blijkt dat inwoners van de New Towns opvallend laag scoren op indicatoren voor sociale cohesie. Respondenten zien ook een veranderende sociale cohesie in hun stad. We bespreken eerst de lage scores en kijken vervolgens naar mogelijke oorzaken en gevolgen van de lage sociale cohesie.

4.1 Broze sociale cohesie

De uitkomsten van het kwantitatieve onderzoek laten een duidelijk beeld zien: de NTA-groeikernen scoren in de onderste regionen als het gaat om sociale cohesie en saamhorigheid.²⁷ De respondenten geven onder meer aan weinig contact met buurtgenoten te hebben, ontevreden te zijn over de samenstelling van de buurt en zich vaker eenzaam te voelen (figuur 4.1). Een andere verschijningsvorm van de lage sociale cohesie is een laag gevoel van verantwoordelijkheid voor de leefbaarheid van hun buurt. Uit de cijfers van het kwantitatieve onderzoek blijkt dat ook politieke en maatschappelijke betrokkenheid en politiek vertrouwen relatief slecht scoren in de New Towns.

Legenda figuren

Alle figuren zijn opgebouwd volgens dezelfde systematiek:

Links staan de gemiddelde scores voor de new towns en de typen gemeenten en regio's waarmee wordt vergeleken (rapportcijfers).

Rechts staan de posities van de individuele new towns in de ranglijst van 337 gemeenten.

Er zijn drie typen indicatoren:

-  Indicator, oordeel. Bij een gunstige score resulteert een hoog rapportcijfer, bij een ongunstige score een laag rapportcijfer.
-  Samengesteld, oordeel. Deze zijn samengesteld op basis van meerdere oordeel-indicatoren.
-  Indicator, neutraal. De scores zijn hier hoog of laag, maar kunnen niet als gunstig of ongunstig worden beoordeeld.

Typen gemeenten / regio's (zie bijlage 1B)

-  NTA-New towns
-  Overige new towns
-  Oude suburbs
-  Old towns
-  Netto relevante regio
-  Bruto relevante regio

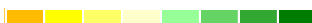
| Gemiddeld

Posities per gemeente

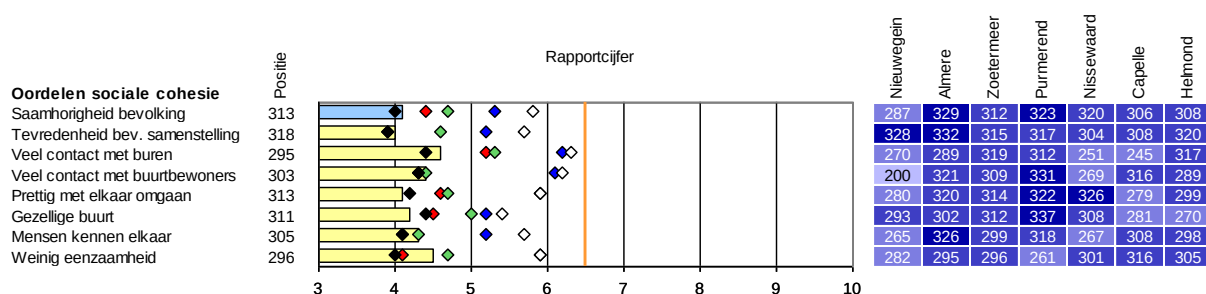
Indicator/samengesteld, oordeel

Ongunstig  Gunstig

Indicator, neutraal

Laag  Hoog

²⁷ Bureau Louter (2024). *Kwantitatieve analyse New Towns*. Figuur 5.11.



Figuur 4.1 Sociale cohesie en saamhorigheid, New Towns en benchmarkgebieden

4.2 Oorzaken van broze sociale cohesie

Vrijwel iedereen die zich in de jaren 60 en 70 in een New Town vestigde, maakte een nieuwe start op een nieuwe plek. Diverse respondenten spreken uit dat de eerste generatie instroom (1960-1979) naar de groeikernen waarschijnlijk méér een gemeenschap vormden dan de latere instroom van inwoners. De levensfase destijds – gezinnen met kinderen – en het gevoel van een gezamenlijke opbouw van hun nieuwe steden (in de gesprekken regelmatig de ‘pioniersmentaliteit’ genoemd), lijken hier het cement voor te zijn geweest. Deze verbindende factor is echter aan het verdwijnen.

Meerdere respondenten leggen een verband tussen de relatief hoge mutatiegraad in hun New Town en de binding die bewoners hebben met hun medebewoners en hun wijk of stad. De gedachtegang luidt: hoe meer verhuiscbewegingen, hoe lastiger het is om netwerken op te bouwen, om elkaar te leren kennen. En het werkt twee kanten op: gebrek aan binding aan wijk en/ of stad zorgt voor meer verhuiscbewegingen, en veel verhuiscbewegingen zorgen voor weinig binding in de New Towns.

"Sommige wijken kennen een continue doorstroom. Waardoor cohesie niet kan opbouwen."

Bevindingen uit het kwantitatieve onderzoek, de literatuur²⁸, en de interviews maken duidelijk dat de verscheidenheid naar migratieachtergrond snel toeneemt in de New Towns. Daarbij groeide niet alleen het aantal inwoners met een migratieachtergrond, maar ook binnen de minderheden nam de diversiteit in termen van herkomst, geloof, verblijfsstatus en sociale positie toe. Onderzoek maakt duidelijk dat deze diversiteit het samenleven ingewikkelder kan maken. Naarmate de verscheidenheid in buurten en wijken toeneemt – niet alleen naar herkomst maar ook in termen van leeftijd, opleiding, inkomen en leefstijl – kunnen bewoners zich minder thuis voelen bij de mensen in de buurt en minder tevreden zijn over de samenstelling van de buurt. Als sociale en culturele verschillen toenemen, zijn mensen minder goed in staat om anderen te plaatsen en inschattingen te maken van hun handelen. Dit geldt zowel de inwoners met een Nederlandse achtergrond, als voor mensen met een migratieachtergrond.²⁹

In sociaal heterogene buurten met steeds meer wisselende leefstijlen kan – zo liet onderzoek in bloemkoolwijken al eerder zien – de oorspronkelijke vertrouwdheid en betrokkenheid onder druk raken.

²⁸ WRR (2018). *De nieuwe verscheidenheid. Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland.*

²⁹ WRR (2020). *Samenleven in verscheidenheid. Beleid voor de migratiesamenleving.*

Het onderlinge contact beperkt zich tot praktische contacten, onverschilligheid, ambivalentie en zelfs vijandigheid.³⁰

“Men vindt geen herkenning bij elkaar en er is wrijving tussen leefstijlen. Daardoor is er geen begrip voor elkaar. Dat gaf veel problemen en staat netwerkvorming in de weg.”

Ook geeft een gebrek aan binding met de buurt of stad een hogere kans op een lagere geneigdheid iets te doen voor de buurt of stad.

“Wat is ‘de kleefwaarde’ van de stad? Dat vinden we lastig te benoemen, behalve de lage woningwaarde. Pas als iemand er komt omdat ze er willen wonen, dan willen ze ook iets voor de stad doen. Dat doet ook iets voor de cohesie en leefbaarheid.”

4.3 Gevolgen van een broze sociale cohesie

Dat er in mindere mate sprake is van cohesie tussen groepen kan een probleem zijn.

“Lage sociale cohesie zorgt ook voor problemen. Denk bijvoorbeeld aan zorg: als je niet kan leunen op naasten, heb je meer formele ondersteuning nodig.”

Veel respondenten noemen als de belangrijkste uitdaging of zorg in hun gemeente dat de lage sociale cohesie zorgt voor een gebrek aan veerkracht.

“Oude wortels van sociale cohesie zijn er niet, dat moet zich over generaties opbouwen. Wie hier kwam of komt wonen, laat het oude netwerk achter. Onderschat het belang van een dagelijks netwerk van opa's en oma's nabij niet. Na een paar jaar kan bijvoorbeeld een stel uit elkaar gaan, maar op wie val je dan terug? Er is vaak geen natuurlijk sociaal contact in de buurt. Dat moet dus door een overheid georganiseerd worden, die hier geen geld voor heeft. In oude plaatsen kan men meer terugvallen op [bestaande] netwerken. Het wordt erger omdat de spiraal zich versterkt.”

Ook noemen de respondenten ‘vergrijzing’. De snelle groei in de jaren 70 en 80 en instroom van relatief veel jonge gezinnen in deze korte periode is terug te zien bij de (aankomende) relatief sterke toename van de oudere bevolking (Louter 2024). Tot op heden waren de New Towns vooral gekenmerkt door een relatief jonge bevolking, maar dat beeld is aan het veranderen. Sommige New Towns zien de effecten van deze vergrijzingsgolf nu al, in andere New Towns blijft het voorlopig onder de oppervlakte, bijvoorbeeld waar recente groei en aanwas van jonge gezinnen de vergrijzingscijfers afvlakken. Vergrijzing leidt in het algemeen tot een grotere ervaren eenzaamheid onder de bevolking.

De vaak matig ontwikkelde sociale cohesie vormt een belangrijke verklaring waarom veel landelijk en lokaal sociaal beleid minder goed landt in de New Towns. Het vertrekpunt van veel van dit beleid is een zekere zelfredzaamheid van burgers en het vermogen om oplossingen te zoeken in de sociale basis. We zien dit in het WOZO (Programma Wonen, Ondersteuning en Zorg voor Ouderen)³¹, het GALA (Gezond en

³⁰ Ubink & Steeg, van der (2011). *Bloemkoolwijken: Analyse en Perspectief*, p. 119-124.; Uytterlinde & Oude Ophuis (2012). *Bloemkoolwijken toekomstbestendig maken*.

³¹ Rijksoverheid (2022). *Programma Wonen, Ondersteuning en Zorg voor Ouderen (WOZO)*.

Actief Leven Akkoord)³², IZA (Integraal Zorgakkoord)³³, de Mantelzorgagenda 2023-2026³⁴ en de Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028³⁵. In al deze plannen wordt gepoogd toenemende zorgbehoeften te ondervangen door een beroep te doen op de aanwezige sociale basis: inwoners aanmoedigen om gebruik te maken van hun sociale netwerk voor zelf- en samenredzaamheid.

De kans dat dit niet effectief zal zijn, is in de New Towns extra groot. Als de onderlinge betrokkenheid laag is, wordt het lastiger om mantelzorg te ontvangen, een baan te vinden via het netwerk, of jeugd te omringen door mensen die een gunstige pedagogische invloed kunnen uitoefenen. Dit resulteert in minder weerbare en veerkrachtige inwoners, en meer afhankelijkheid van formele ondersteuning. Ook omdat het aantal vrijwilligers steeds schaarser wordt, betogen respondenten. Men merkt op dat de verenigingen en voorzieningen bepaalde groepen meer aanspreken dan anderen. De cultuur, maar ook het betalen van contributie of de gevraagde inzet staan in de weg. Sommige groepen vinden hierdoor zelfs helemaal geen aansluiting bij deze voorzieningen of ontmoetingsplekken. Respondenten opperen overigens dat er ook wel degelijk een levendige verenigingscultuur bestaat in sommige New Towns.

“Een rijk verenigingsleven, op cultuurgebied en sport, dat is een rijke structuur, een echte kwaliteit. Maar het is ook een kwetsbaarheid: het vraagt veel vrijwilligers.”

4.4 Conclusie

Inwoners van New Towns geven aan relatief weinig contact met buurtgenoten te hebben en zich niet sterk verbonden te voelen met hun woonomgeving. Ook hebben ze – vergeleken met andere woonmilieus – een lage maatschappelijke betrokkenheid, ligt het vertrouwen in de politiek laag en voelen inwoners zich vaker eenzaam. De relatief broze sociale cohesie heeft weerslag op veel andere terreinen. Het kan het bijvoorbeeld lastiger maken om mantelzorg te verlenen, een baan te vinden via het netwerk, of jeugd te omringen door mensen die een gunstige pedagogische invloed uit kunnen oefenen. Het ontbreken van een solide sociale basis resulteert in minder weerbare en veerkrachtige inwoners, minder vrijwilligers en meer afhankelijkheid van formele ondersteuning. In een maatschappij waarin beleid steeds meer gestoeld wordt op de verwachting van collectieve zelfredzaamheid, kan dit op langere termijn bijdragen aan verdere verschraving van bestaanszekerheid en tot toenemende problematiek achter de voordeur.

³² Rijksoverheid (2023). *GALA – Gezond en Actief Leven Akkoord*.

³³ Rijksoverheid (2022). *Integraal Zorgakkoord: Samen werken aan een gezonde zorg*.

³⁴ Rijksoverheid (2023). *Mantelzorgagenda 2023-2026*.

³⁵ Rijksoverheid (2023). *Hervormingsagenda Jeugd 2023 – 2028*.

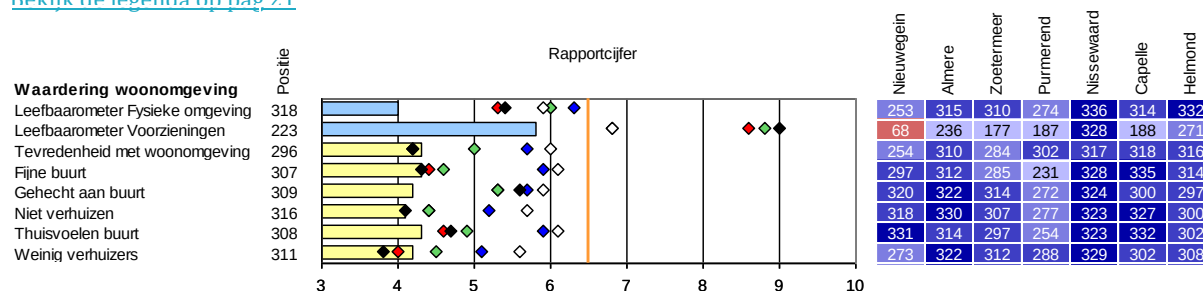
5 Leefbaarheid en veiligheid

De term leefbaarheid wordt vaak gebruikt om het samenspel tussen ruimtelijke kwaliteit, de (ervaren) veiligheid en de sociale kenmerken van een woonomgeving te duiden. Met behulp van de Leefbaarometer kan je de leefbaarheid in alle wijken, buurten en straten in Nederland monitoren.³⁶ In het algemeen verbetert de leefbaarheid in Nederland. Steeds meer mensen beoordelen hun woonomgeving als goed tot uitstekend en minder mensen beoordelen die als zwak of onvoldoende. In het hoofdstuk Woon aantrekkelijkheid zagen we al dat dit niet per se voor de New Towns geldt. Hier zoomen we in op de leefbaarheidsscores van de New Towns, en kijken we ook apart naar veiligheidsindicatoren. Vervolgens behandelen we de vraag hoe deze situatie is te begrijpen en benoemen we enkele mogelijke gevolgen hiervan.

5.1 Minder gunstige scores op leefbaarheid en veiligheid

We hebben eerder gezien dat de waardering van de woonomgeving door bewoners van de New Towns relatief laag is (zie figuur 5.1). De scores op de Leefbaarometer zijn lager dan gemiddeld en lager dan de vergelijkingsgroepen. De tevredenheid met de woonomgeving en gehechtheid aan de buurt is relatief slecht en dit uit zich ook in een hogere verhuizingsgeneigdheid. Relatief het best – maar nog steeds onder gemiddeld – scoren de voorzieningen. Dit gemiddelde wordt vooral omhoog getrokken door de gunstige score van Nieuwegein, mede door het aangrenzende Utrecht. Ook in de interviews gebruiken respondenten termen als een ‘anonieme uitstraling’, ‘eentonigheid’, ‘weinig levendigheid’ en een ‘sobere’ omgeving.

[Bekijk de legenda op pag 21](#)

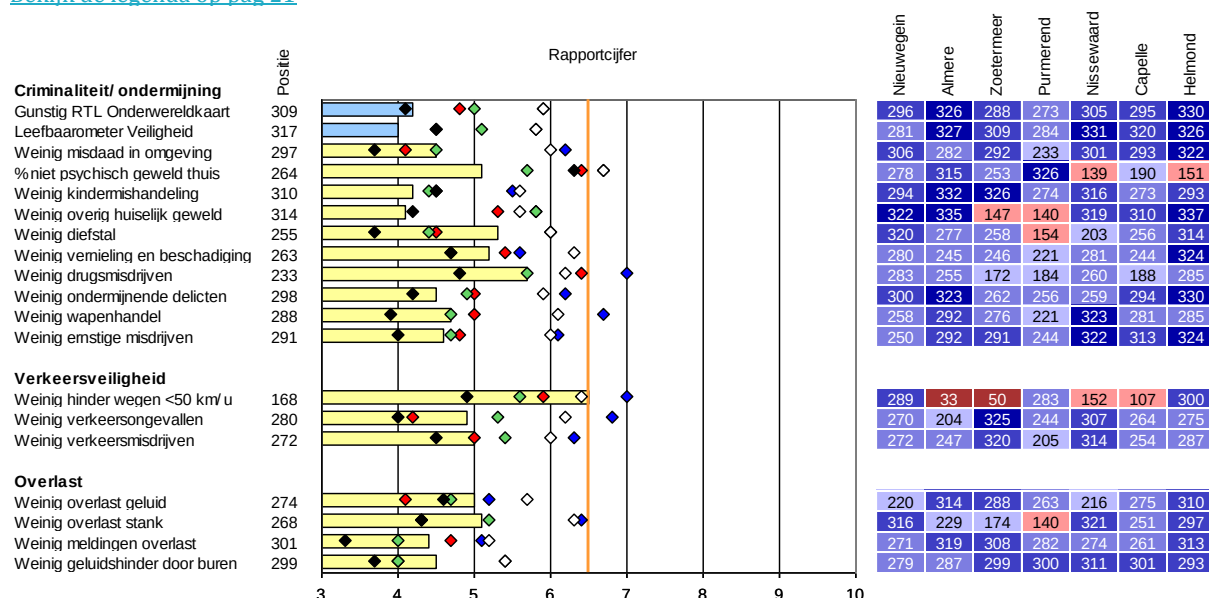


Figuur 5.1 Waardering woonomgeving, new towns en benchmarkgebieden

³⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2024). *Leefbaarometer*.

Ook als we kijken naar de veiligheid is het beeld voor de New Towns niet gunstig. Alle indicatoren in figuur 5.2 scoren (ruim) onder het nationaal gemiddelde, alleen voor verkeersveiligheid zijn de scores wat minder ongunstig. De score op de Leefbaarometer is laag, en bijvoorbeeld huiselijk geweld komt relatief vaak voor en ook drugsmisdrijven. De vergelijkingsgroepen scoren veelal gunstiger dan de New Towns.

[Bekijk de legenda op pag 21](#)



Figuur 5.2 Benchmarkanalyse Veiligheid en criminaliteit

5.2 Oorzaken

In de eerdere hoofdstukken zijn al belangrijke oorzaken voor de relatief slechte scores langs gekomen. Het gaat dan om kenmerken van de ruimtelijke kwaliteit in de New Towns, de selectieve migratie en broze sociale structuren. Er lijkt ook weinig bindende kracht uit te gaan van de woonplaats zelf en er vindt waarschijnlijk residualisering van de huurvoorraad plaats, waarbij sociale huurwoningen steeds meer geconcentreerd raken bij lagere inkomensgroepen en kwetsbare huishoudens.

Binding met de woonplaats

Als er al sprake is van binding aan de woonplaats, dan gaat dat volgens respondenten vaker om binding met een specifieke wijk, dan met de gehele New Town. Gesprekspartners geven aan dat er in veel New Towns ook bewuste pogingen zijn gedaan om het imago op te poetsen. Dit gebeurt via *city marketing*, het stimuleren van post-65 erfgoed (gebouwen, landschappen en objecten die na 1965 zijn gemaakt en inmiddels als cultureel en historisch waardevol worden beschouwd), maar ook door fysieke plannen gericht op het aantrekken van een ander soort inwoner. Dat sorteert volgens betrokkenen echter (nog) niet altijd het gewenste effect.

“De gemeente heeft het idee gehad om zich met het imago als gezellige stad voor ouderen te profileren. Ik denk niet dat dat aansluit op mogelijke nieuwe inwoners. De placebranding is iets te braaf en truttig.”

"In steden wordt grootstedelijkheid gezien als oplossing. Het bouwen van grote, hippe flats. Dat raakt de identiteit van de stad. Maar, men kwam nooit hier wonen vanwege de grootstedelijkheid."

Residualisering van de huurvoorraad

Een correlatie die niet vaak werd genoemd in de gesprekken voor dit onderzoek, maar waar wel veel onderzoek naar is gedaan, is de zogenoemde residualisering van de huurvoorraad. Sociale huurwoningen worden sinds de aanpassing van de Woningwet in 2015 nagenoeg alleen nog toegewezen aan de primaire doelgroep van de woningcorporaties. De sociale huurvoorraad wordt daardoor steeds meer bewoond door de laagste inkomensgroep die eerder te maken heeft met armoede, schulden, een slechte gezondheid en eenzaamheid. Daaronder zijn veel mensen in een kwetsbare positie, bijvoorbeeld omdat ze licht verstandelijk beperkt zijn, psychiatrische of lichamelijke problemen hebben. Ook de extramuralisering van de zorg en de decentralisaties in het sociaal domein hebben hier aan bijgedragen.

Deze toename van kwetsbare huishoudens gaat in wijken met een hoog aandeel sociale huurwoningen gemiddeld genomen samen met meer overlast en minder sociale veiligheid.³⁷ Een toenemende concentratie van mensen die beperkt zelfredzaam zijn, zet ook de samenredzaamheid onder druk. De eerder genoemde toename van de diversiteit en zwakke sociale netwerken dragen hieraan bij. Zo neemt het elkaar aanspreken op ongewenst gedrag af en de sociale onveiligheid toe. Sociale problemen en sociale onveiligheid raken bovendien ook vermengd met objectieve veiligheidsproblematiek: drank- en drugsgebruik, terugtrekgedrag, radicalisering, huiselijk geweld, mensenhandel en uitbuiting.

Het is aannemelijk dat versteviging van deze correlaties in de laatste decennia ook heeft plaatsgevonden in New Town wijken met een stevig aandeel sociale huurwoningen. Er is echter meer onderzoek voor nodig om dit vast te kunnen stellen. Bovendien zullen deze analyses op kleiner schaalniveau moeten plaatsvinden dan het wijkniveau. Veel wijken in de New Towns hebben een gemengde opzet, waardoor cijfers statistisch kunnen uitvlakken terwijl zich op buurt- en straatniveau grote leefbaarheidsproblemen kunnen voordoen.

Buurt en criminaliteit

Hoewel ondermijnende criminaliteit en internationale drugscriminaliteit grenzeloos zijn, zijn criminele organisaties vrijwel altijd lokaal geworteld. Zeker voor kinderen en adolescenten gaat er een significante invloed uit van de buurt waar men opgroeit. Uit de literatuur blijkt dat criminaliteit vaker voorkomt in wijken met aanzienlijke sociaaleconomische achterstanden.³⁸ Wijken waar verval heeft plaatsgevonden, trekken criminele activiteiten aan.³⁹ De georganiseerde criminaliteit biedt door de enorme geldstromen kansen aan mensen die anders moeilijk aan inkomen komen.⁴⁰ Ook de toegenomen verscheidenheid van migratieachtergronden kan leiden tot meer criminaliteit.⁴¹

³⁷ Leijdelmeijer & Frissen (2023). *Veerkracht van corporatiebezit: Update 2020/2021*.

³⁸ Verloo & Ferrier (2021). *Lessen voor een nieuwe gebiedsgerichte aanpak*.

³⁹ Dijken, van & Ghaurali (2019). *Trendanalyse Stedelijke verdichting en veiligheid*.

⁴⁰ Noordanus et al. (2021). *Preventie met gezag: Een strategie voor kwetsbare wijken*.

⁴¹ WRR (2020). *Samenleven in verscheidenheid: Beleid voor de migratiesamenleving*.

Het inzicht van het Landelijk Programma Leefbaarheid en Veiligheid is dat vooral de kwetsbare stadswijken in de grote steden een voedingsbodem vormen voor drugshandel en andere vormen van de georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Respondenten benadrukken echter dat er in de New Towns veel risicofactoren zijn voor jongeren, met name in bepaalde wijken. Problemen zoals schulden en eenoudergezinnen spelen een grote rol. Daarnaast bevestigen de respondenten de aanwezigheid van (drugs)criminaliteit. Jongeren zouden vaak worden benaderd door het drugscircuit, dat inmiddels stevig verankerd is in sommige wijken.

Wat er op straat gebeurt, heeft grote invloed op de sociale en fysieke leefomgeving van jongeren, hun schoolprestaties en de kans dat zij in de criminaliteit belanden.⁴² Een jeugdwerker legt uit hoe de wijk invloed heeft op de ontwikkeling van kinderen en hen kan verleiden tot criminaliteit:

“Veel jongeren in wijken hebben geen voorzieningen en positieve rolmodellen. Ze kijken uit het raam en zien meteen criminele activiteiten. Dat wordt hun referentiekader.”

Hoewel respondenten spreken over problematische wijken, benadrukken zij unaniem dat het in de New Towns zelden hele wijken betreft. De problemen concentreren zich in specifieke buurten of straten, terwijl de rest van de wijk divers bewoond is, wat de statistieken voor de wijk als geheel minder zorgelijk maakt. Deze gemengde bewoning is vaak een doelbewuste strategie geweest in New Towns.⁴³

“Er is relatief weinig segregatie tussen wijken, de echte segregatie zit in de wijk. Geen probleemwijken, wel probleembuurten.”

5.3 Conclusie

De tevredenheid met de woonomgeving en gehechtheid aan de buurt is in de New Towns relatief laag en dit uit zich ook in een hogere verhuizingsgeneigdheid. Ook als we kijken naar de veiligheid is het beeld voor de New Towns niet gunstig, vrijwel alle indicatoren scoren onder het nationaal gemiddelde. Deze lage scores hangen samen met de eerder genoemde selectieve migratie en de woonaantrekkelijkheid van de New Towns. Ze hebben onder andere tot gevolg dat – net als in het nationale programma Preventie met Gezag – goed gekeken moet worden naar voedingsbodems voor drugshandel en andere vormen van de georganiseerde ondermijnende criminaliteit. De problemen in de New Towns concentreren zich daarbij eerder in specifieke buurten dan in wijken.

⁴² Verloo & Ferrier (2021). *Lessen voor een nieuwe gebiedsgerichte aanpak*.

⁴³ Ubink & Steeg, van der (2011). *Bloemkoolwijken: Analyse en Perspectief*.

6 Ontwikkelingsmogelijkheden voor de jeugd

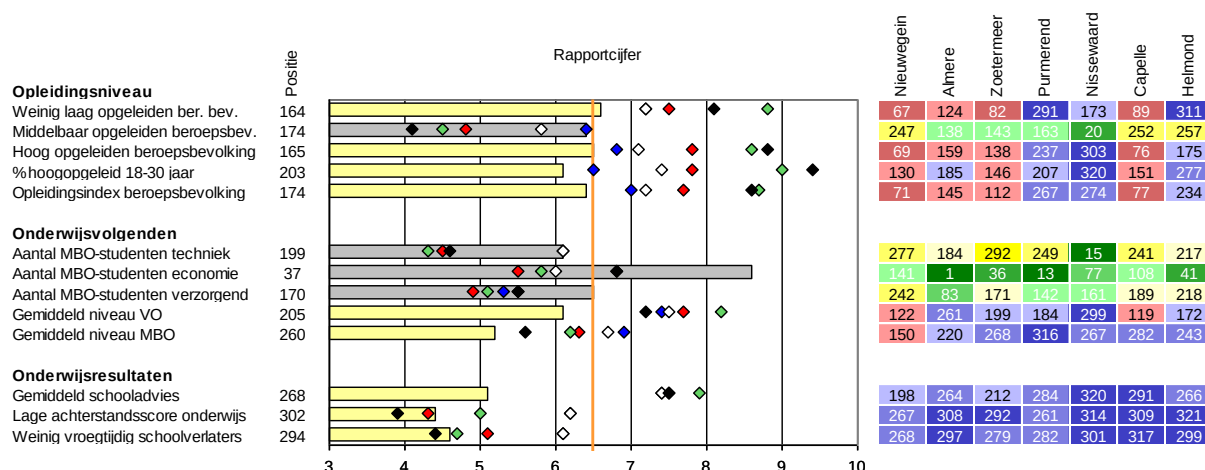
De New Towns hebben traditioneel een aantrekkingskracht op jonge gezinnen, waardoor veel jongeren hier opgroeien. Door de voortdurende uitbreidingen in de woningvoorraad sinds 2009 in Almere en Zoetermeer scoren zij met name hoog. Tegelijkertijd hebben veel jongvolwassenen die in de jaren 80 en 90 zijn opgegroeid de New Towns verlaten voor opleidings- en carrière mogelijkheden⁴⁴. We gaan hieronder in op het onderwijs en op risicofactoren voor jongeren in hun sociale omgeving.

6.1 Onderwijsresultaten minder en meer risicojongeren

Onderwijs

Het kwantitatieve onderzoek geeft aan dat de New Towns een vrij gemiddeld aanbod en verscheidenheid aan scholing hebben, gemeten aan de hand van de nabijheid van scholen en de diversiteit aan schooltypen in de omgeving.⁴⁵ Tegelijkertijd maakt het duidelijk dat het onderwijs in de New Towns minder dan gemiddeld scoort (figuur 6.1). Alle New Towns kennen relatief veel vroegtijdig schoolverlaters en het gemiddelde schooladvies is laag. Het gemiddeld niveau op het voortgezet onderwijs is ook relatief laag, waardoor minder jongeren hoger onderwijs zullen volgen. Ook het gemiddelde niveau in het mbo-onderwijs is ondergemiddeld.

[Bekijk de legenda op pag 21](#)



Figuur 6.1 Onderwijs en human capital, New Towns en benchmarkgebieden

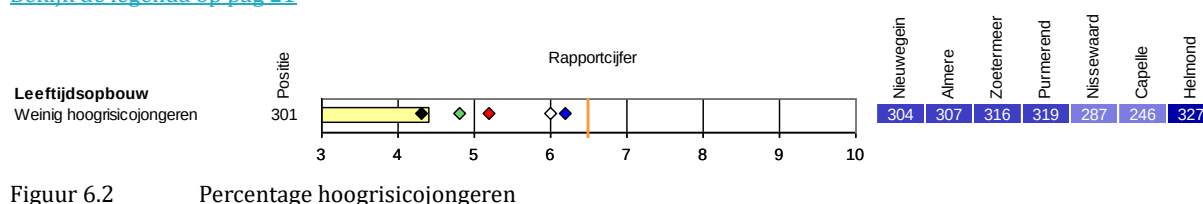
⁴⁴ Dam, van & Manting, 2015. *Nieuwe perspectieven voor groeikernen: Demografische kantelingen*.

⁴⁵ Bureau Louter (2024). *Kwantitatieve analyse New Towns*.

Risicofactoren

De kwantitatieve analyse laat zien dat er meer hoog risicojongeren opgroeien in de New Towns dan in de meeste andere gemeenten (figuur 6.2). Al in 2009 kreeg dit onderwerp politieke aandacht, waarbij de matige ontwikkelingsmogelijkheden voor de jeugd als kwetsbare factor werd benadrukt. De respondenten onderstrepen dat een relatief grote groep jongeren zich in sociaaleconomische omstandigheden bevindt die het moeilijk maakt om zich te ontwikkelen en op te klimmen op de sociale ladder. Ook zouden er achter de voordeur veel uitdagingen en problemen voordoen. Deze omstandigheden kunnen, zeker als ze zich opstapelen binnen een gezin of buurt, een groot probleem vormen.

[Bekijk de legenda op pag 21](#)



Figuur 6.2 Percentage hoogrisicjongeren

6.2 Oorzaken

Onderwijskwaliteit

Scholen in New Towns beschikken vaak niet over de infrastructuur om aan de ontwikkelings- en zorgvraag van de kinderen te voldoen. Respondenten geven aan dat basis- en middelbare scholen vaak in slechte staat verkeren, zowel qua materiële voorzieningen als qua personeelsbestand. In meerdere New Towns is er sprake van verval van schoolgebouwen. Onderhoud wordt voortdurend vooruit geschoven. Dit probleem wordt deels veroorzaakt door de krappe financiën van sommige gemeenten en de noodzaak om te investeren in nieuwe scholen in nieuwe buurten. Het onderhoud van bestaande scholen heeft daardoor minder prioriteit. Respondenten werkzaam voor of bij scholen, geven aan niet te kunnen rekenen op duurzame investeringen.

“De subsidies die we [scholen] krijgen zijn niet duurzaam. Die hebben een perspectief van één à twee jaar.”

“Onderwijs zou eigenlijk multifunctioneel moeten zijn, met een sterke pedagogische basis, maar dat is financieel uitdagend. Daarom is het nu soberder en doelmatiger ingericht.”

De verouderde en vervallen scholen zijn minder aantrekkelijk voor zowel leerlingen als docenten, wat leidt tot een negatieve spiraal waarin de onderwijskwaliteit verder afneemt. Daarnaast is er soms een tekort aan docenten, een probleem dat landelijk speelt maar in sommige New Towns bijzonder ernstig is. Almere is hiervan een schrijnend voorbeeld, met het grootste lerarentekort van Nederland. In 2020 bedroeg dit tekort al 19,2 procent, en in oktober 2023 was dit gestegen naar 23,8 procent.⁴⁶ Hierdoor staat de onderwijskwaliteit onder druk.

⁴⁶ Flevowijis (2024). *Zelfevaluatie Noodplan Lerarentekort Almere*.

“Er wordt roofbouw gepleegd op de docenten.”

Ondanks dat Almere al jaren bij de G4-Noodplannen zit van primair onderwijs, en zij een plan in werking hebben om het lerarentekort te weren, blijft het probleem groeien. Dit is deels te verklaren door de slechte staat van de scholen en hun slechte reputatie, maar ook door de enorme vraag naar onderwijs. Dit spanningsveld toont de uitdaging voor de stad: enerzijds wil Almere groeien en gezinnen aantrekken om een evenwichtige bevolkingsopbouw te handhaven, maar anderzijds zorgt dit voor een druk op de voorzieningen die moeilijk te verzadigen is.

Ook andere gemeenten noemen het lerarentekort prangend. Verschillende ambtenaren bij de New Towns geven aan dat de doorstroom die zij uit de Pabo verwachten, niet genoeg zal zijn om de vraag naar docenten in de nabije toekomst te ondervangen. Het lerarentekort, dat zich onevenredig voordoet in kwetsbare wijken, is een factor die bijdraagt aan kansen ongelijkheid, terwijl juist het verbeteren van onderwijs een drijfveer kan zijn voor kinderen om armoede en achterstand te doorbreken.⁴⁷

Armoede als risicofactor

In de New Towns groeien relatief veel kinderen op in gezinnen met beperkte financiële middelen die moeite hebben om rond te komen. Uit de kwantitatieve analyse blijkt dat er in de New Towns aanzienlijk meer problematische schulden zijn dan in andere gemeenten (zie figuur 7.3 in hoofdstuk 7). Daarnaast is het gemiddelde vermogen van de inwoners beduidend lager. Verder vertonen alle New Towns een opmerkelijk hoog percentage eenouderhuishoudens. Capelle aan den IJssel heeft zelfs het hoogste percentage eenouderhuishoudens in Nederland, met Almere op de derde plaats en Zoetermeer op de vijfde. Eenoudergezinnen hebben vaak meer moeite financieel rond te komen en voldoende tijd vrij te maken voor huishoudelijke en ouderlijke taken.

Respondenten signaleren ook dat er armoede heerst, schoolpersoneel en jongerenmedewerkers merken op dat kinderen zonder ontbijt naar school gaan of geen laptop hebben om hun huiswerk te maken. In de interviews geven respondenten herhaaldelijk aan dat armoede de ontwikkeling van veel kinderen belemmert.

“Veel bestaansonzekerheid wordt overgedragen van generatie op generatie. Kinderen uit kwetsbare gezinnen hebben weinig kansen om mee te doen.”

Respondenten brengen armoede consequent in verband gebracht met andere problemen. Ouders met fulltime banen en/of geldstress hebben volgens hen weinig tijd voor hun kinderen. Dit betekent dat niet altijd kan worden voldaan aan de pedagogische behoeften van het kind. Bovendien kunnen geldzorgen leiden tot spanningen thuis, waardoor kinderen al op jonge leeftijd met stress en trauma naar school gaan.

“Het netwerk rondom jeugdigen wordt steeds kleiner door veranderingen in de bevolkingsopbouw van de stad. Er zijn veel vechtscheidingen en tweeverdieners, wat leidt tot minder toezicht op de kinderen. Ouderparticipatie in het onderwijs ligt laag.”

⁴⁷ Verloo & Ferrier (2021). *Lessen voor een nieuwe gebiedsgerichte aanpak.*

Dat problematische schulden kunnen leiden tot jeugdproblemen en een grotere aanspraak op jeugdhulp, werd recentelijk ook aangekaart door de Raad van Volksgezondheid in hun rapport 'Kinderen uit de knel'.⁴⁸

Volgens de WRR is in voorsteden in toenemende mate sprake van een bevolkingssamenstelling, waarin de verscheidenheid aan achtergronden toeneemt en men minder 'gelijkgestemden' ontmoet.⁴⁹ Hierdoor ervaren volgens de WRR mensen met een migratieachtergrond in deze steden een gebrek aan netwerk- en gemeenschapsstructuren. Ook maakt de diversiteit aan behoeften het moeilijker om beleid en ondersteuning af te stemmen op alle verschillende groepen. Hierdoor is het ingewikkelder om deze groepen goed te ondersteunen en in te bedden in de samenleving. Moeizame ondersteuning en slecht bereik van minderheden kan betekenen dat ouders, hun kinderen en jongeren in New Towns minder vaak de weg weten te vinden naar deze voorzieningen of daar tegen allerlei culturele belemmeringen aanlopen.

6.3 Conclusie

Uit de gesprekken en cijfers ontstaat het beeld dat de New Towns meer dan andere gemeenten geconfronteerd worden met jeugdproblematiek. Relatief veel gezinnen verkeren in kwetsbare omstandigheden, waardoor de ouderlijke aandacht en het sociaal vangnet minder intensief is. Daarnaast staat het onderwijs in de New Towns aan twee kanten onder druk. Enerzijds is er een achteruitgang in de kwaliteit en capaciteit van de scholen, zichtbaar in de slechte staat van de gebouwen in de oudere buurten en het tekort aan docenten. Anderzijds neemt de vraag naar (en druk op) het onderwijs in de New Towns toe. Er komen aanvullende eisen rond de opvoeding van de jeugd bij, waar scholen met moeite in proberen te voorzien.

⁴⁸ Raad voor Volksgezondheid (2023). *Kinderen uit de knel*.

⁴⁹ WRR (2020). *Samenleven in verscheidenheid: Beleid voor de migratiesamenleving*.

7 Bestaanszekerheid

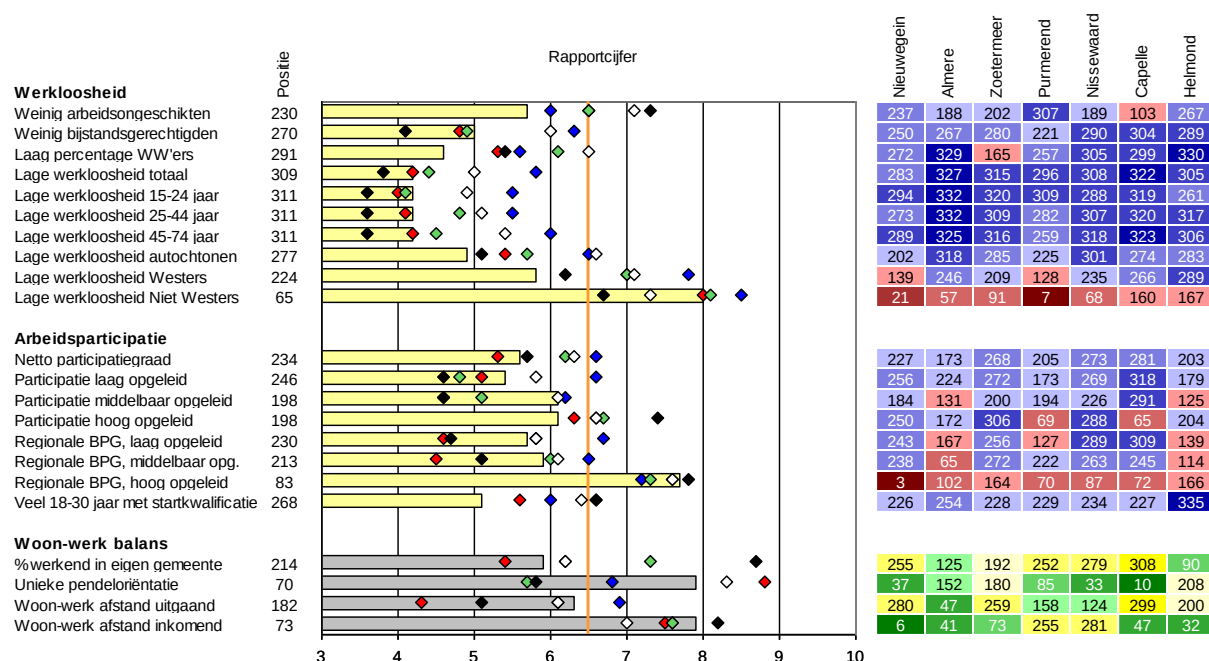
New Towns spelen een specifieke rol binnen de regio als overloop- en forenzensteden⁵⁰. Zij bieden woonruimte aan mensen die vaak in andere steden werken. In dit hoofdstuk bespreken we de staat van werkgelegenheid en arbeidsparticipatie. Ook kijken we naar armoede- en schuldenproblemen. We kijken naar de relatieve omvang van de problematiek in de steden en naar de onderliggende oorzaken daarvan.

7.1 Een lage arbeidsparticipatie en meer armoede

Arbeidsparticipatie

In 2010 werd geconstateerd dat, hoewel de werkgelegenheid in New Towns niet slecht was, deze niet voldoende meegroeit met de bevolkingsgroei⁵¹. Er bestond toen bezorgdheid over een zwakkere kennisbasis en achterblijvende inkomensontwikkeling⁵². Echter, het kwantitatieve onderzoek toont aan dat de New Towns op dit moment economisch gemiddeld scoren en er qua werkgelegenheid in de regio sprake is van redelijke prestaties. De arbeidsparticipatie in New Towns blijft wel relatief laag. Er is relatief veel werkloosheid en er zijn relatief veel bijstandsgerechtigden (figuur 7.1).

[Bekijk de legenda pag 21](#)



Figuur 7.1 Werkloosheid en arbeidsparticipatie, New Towns en benchmarkgebieden

⁵⁰ Provoost (2022). *Een onvoltooid project: Over de toekomst van onze Groeikernen*.

⁵¹ Rijksoverheid (2010). *De Uitvoeringsagenda van New Towns: Van het wegwerken van achterstanden naar het Voorkomen van achterstanden*.

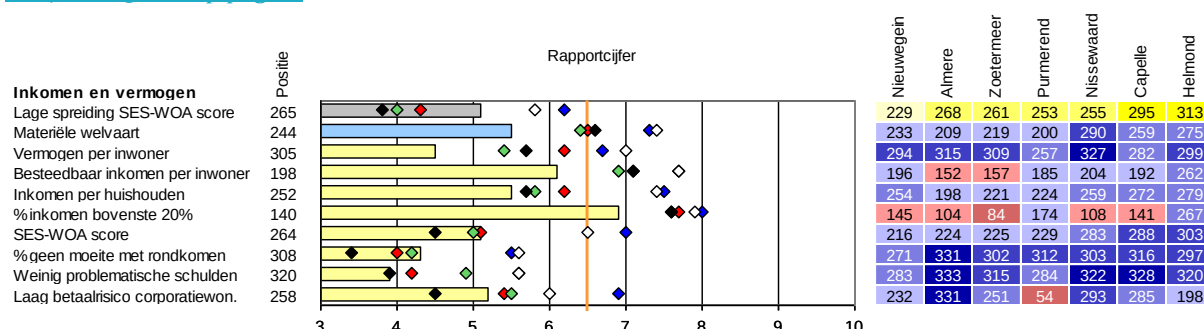
⁵² Rijksoverheid (2010). *De Uitvoeringsagenda van New Towns: Van het wegwerken van achterstanden naar het Voorkomen van achterstanden*.

De werkloosheidsscores zijn ongunstig tot zeer ongunstig, wat wil zeggen een relatief hoge werkloosheid, vooral vergeleken met het nationaal gemiddelde. Vergeleken met benchmarksteden en de relevante regio, is dat minder het geval. Het aantal bijstandsgerechtigden is bovengemiddeld en werkloosheid komt voor in alle leeftijdsgroepen. Voor 'laagopgeleiden' ligt de participatiegraad in alle New Towns onder het gemiddelde. Ook bij 'middelbaar' en 'hoog opgeleiden' scoren de New Towns over het algemeen onder het gemiddelde, hoewel er enkele positieve uitzonderingen zijn. Op één indicator doen de New Towns het opvallend goed: de werkloosheid onder mensen met een niet-Westerse migratieachtergrond is er gunstiger dan gemiddeld.

Armoede

Uit het kwantitatieve onderzoek blijkt dat de New Towns op het merendeel van de materiële welvaart-indicatoren laag scoren (figuur 7.2). De New Towns hebben te maken met bovengemiddeld veel armoede en schulden onder de inwoners. Voor alle New Towns geldt dat er meer problematische schulden zijn, en dat veel inwoners moeite hebben met rondkomen. In de interviews wordt dit beeld ook herkend en onderstreept door de respondenten.

[Bekijk de legenda op pag 21](#)



Figuur 7.2 Indicatoren materiële welvaart, New Towns en benchmarkgebieden

7.2 Oorzaken

Regionale werkgelegenheid

De werkgelegenheid in de regio lijkt geen directe oorzaak van de mindere bestaanszekerheid in de New Towns. Respondenten uit de New Towns constateren dat er voldoende werkgelegenheid in de regio is. De werkzame beroepsbevolking richt zich vaak op de grote stad, wat resulteert in een hoge mate van pendelverkeer vanuit de New Towns. In Almere bijvoorbeeld, werkt slechts 36 procent van de werkenden binnen de gemeente zelf.

“Wij moeten leunen op Amsterdam.”

In sommige steden zijn er zorgen over deze afhankelijkheid. Nissewaard is bijvoorbeeld sterk afhankelijk van de werkgelegenheid in de haven van Rotterdam. Innovaties kunnen grote gevolgen hebben voor het soort werkgelegenheid dat de haven nodig heeft in de toekomst.

Lokale werkgelegenheid

De prestaties van de New Towns zelf op het gebied van werkgelegenheid laten aanzienlijke verschillen zien tussen de steden. Wat betreft de werkgelegenheidsfunctie – het aantal banen per duizend inwoners van 18-66 jaar – scoren drie New Towns rondom het gemiddelde. Nieuwegein scoort ver boven het gemiddelde, terwijl de overige New Towns, met name Nissewaard, onder het gemiddelde presteren. Hoewel er dus werkgelegenheid is binnen de gemeenten, is het onvoldoende om alle inwoners van passend werk te voorzien.

Respondenten beschrijven de werkgelegenheid binnen de grenzen van New Towns als kleinschalig en vooral gericht op praktisch werk. Deze steden krijgen vaak de omschrijving 'MBO-steden' met een 'MBO-economie'. Een voorbeeld hiervan is Helmond, dat zichzelf een 'arbeidersstad' noemt.

"De stad is grotendeels praktisch opgeleid."

Mismatch werkbestand

Dat deze steden zichzelf beschrijven als gebieden met voornamelijk werk voor praktisch geschoolden, terwijl de participatiegraad onder laagopgeleiden in alle New Towns onder het gemiddelde ligt, suggereert dat er binnen de gemeente en regio niet genoeg passend (praktisch) werk is voor de eigen inwoners.

"Wij hebben geen grote bedrijven of grootkapitalisten die van oudsher werkgelegenheid creëren."

In een aantal steden wordt aangegeven dat, hoewel de arbeidsmarkt krap is en er veel vraag is naar werknemers, deze vraag niet past bij de inwoners en werkzoekenden in de gemeente.

De gemeenten staan voor de uitdaging hoe zij zich in de toekomst gaan positioneren ten aanzien van werkgelegenheid. Een typisch dilemma is in hoeverre zij moeten inzetten op meer woningen of juist meer werkgelegenheid. De ruimte is immers veelal beperkt in New Towns zelf. In sommige gemeenten wordt het succes benadrukt van het ombouwen van lege kantoorpanden naar woningen om de druk op de woningmarkt te verlichten en zowel huidige als nieuwe inwoners huisvesting te bieden. Andere gemeenten waarschuwen echter dat dit nadelige gevolgen kan hebben voor de lokale economie en de (woon)aantrekkelijkheid van de gemeente. Ook is de ontsluiting van werk, via de weg en openbaar vervoer, een zorg en ambitie voor veel New Towns.

Selectieve migratie

Een zelfstandige rol speelt selectieve migratie. Dit heeft ervoor gezorgd dat New Towns door de jaren heen veel mensen hebben aangetrokken die minder zelfredzaam zijn of wiens bestaanszekerheid reeds onder druk stond.

"Er vindt verdringing uit omringende gemeenten plaats, vanwege de hoge prijs-kwaliteitsverhouding. Daardoor trekken we niet de meest draagkrachtige inwoners."

De trend van kwetsbare groepen die naar de New Towns verhuizen wordt veel genoemd.

"Een grote groep mensen is arm. Ook het slechte imago van de stad draagt hieraan bij. Het is zeer de vraag wat voor mensen de huizen gaan bewonen die nu gebouwd gaan worden."

Verschillende onderzoeken van de afgelopen jaren ondersteunen deze verhalen.⁵³ Deze studies tonen aan dat sinds de jaren 2000 veel lage-inkomens- en kwetsbare huishoudens naar de New Towns zijn verhuisd, bovenop de (lage) middenklasse die zich daar al eerder heeft gevestigd. Dit heeft geleid tot een situatie waarin de New Towns, in tegenstelling tot de grote steden, gemiddeld steeds armer worden.⁵⁴ Door selectieve migratie concentreert de armoede zich in de New Towns.

Daarnaast signaleren de respondenten dat veel mensen met een migratieachtergrond naar deze steden trekken, wat hun kwetsbaarheid kan vergroten. Echter, de werkloosheid onder mensen met een niet-Westerse migratieachtergrond is in de New Towns weliswaar bovengemiddeld, maar relatief laag vergeleken met veel andere gemeenten (zie figuur 7.1, de indicator *lage werkloosheid niet-westers*).

Mensen die werken en in armoede leven

Een deel van de lage scores op inkomen, armoede en schulden is te verklaren door de statistieken over hoge werkloosheid. Toch merken respondenten op dat veel mensen werken maar desondanks in armoede verkeren (ook wel: ‘werkende armen’ genoemd). Hoewel zij niet onder de armoedegrens leven, en boven het door de gemeente gestelde drempelinkomen hebben, hebben zij moeite met rondkomen. New Towns geven doorgaans aan enigszins stringente armoederegelingen te hebben, waardoor veel mensen niet in aanmerking komen voor ondersteuning.

“Er is een grote groep die geen hoog inkomen heeft. Ze bevinden zich rond de ondergrens van de middeninkomens, tot ongeveer 170 procent van het bijstandsinkomen. Dat is net te hoog, daardoor missen ze diverse inkomensondersteuning en voorzieningen.”

Een ander voorbeeld van inkomensgroepen die inkomensondersteuning mislopen, gaat over de hoge energiekosten in 2022 en 2023:

“We hebben het afgelopen jaar gezien dat heel veel mensen afhankelijk zijn van de energietoeslag. Als deze wegvalt, ontstaat een groot probleem. De groep die tussen de 120 en 150 procent van de bijstandsnorm verdient – dat is een kwart van de huishoudens hier – valt net buiten de regelingen.”

Het is eerder al geconstateerd dat het aandeel lage middeninkomens toeneemt in de groeikernen.⁵⁵ Deze trend is niet uniek voor de New Towns, waar de middenklasse echter steeds meer drempels tegenkomt. Maar aangezien deze groep relatief veel voorkomt in de New Towns, heeft dit een zwaardere impact op de bewoners in deze gemeenten.

⁵³ Dam, van & Manting (2015). *Nieuwe perspectieven voor groeikernen*.; PBL (2023). *Ruimtelijke Verkenning 2023: Vier scenario's voor de inrichting van Nederland in*; Hin & Hollander, de (2023). *Gezondheidsachterstanden: kijk ook eens naar de ruimtelijke uitsortering van mensen en voorzieningen*.

⁵⁴ Dam, van & Manting (2015). *Nieuwe perspectieven voor groeikernen*.; PBL (2023). *Ruimtelijke Verkenning 2023: Vier scenario's voor de inrichting van Nederland in*.

⁵⁵ Dam, van (2017). *De grijze groeikern*.

Inkomensonzekerheid

In Nederland is de arbeidsmarkt steeds flexibeler geworden, wat de inkomensonzekerheid vergroot voor mensen met een zwakke positie op de arbeidsmarkt.⁵⁶ New Towns, met een hoog aandeel praktisch geschoolden en beperkte passende werkgelegenheid in de stad, voelen de negatieve effecten van deze flexibele arbeidsmarkt. Als er, bijvoorbeeld door economische schommelingen, minder vraag is naar uitzenddiensten, verliezen mogelijk relatief veel inwoners in deze stad hun inkomen.

In alle New Towns waar bestaanszekerheid ter sprake kwam, werd ook vermeld dat veel inwoners tijdelijke contracten hebben. Daarnaast constateert men dat de afhankelijkheid van één bepaalde sector, zoals industrie, de haven of juist de zakelijke dienstverlening, onzekerheden met zich meebrengt.

“De bestaanszekerheid van de bevolking is erg conjunctuurgevoelig, want vanuit de industrie zijn er veel flexibele contracten.”

“Niets is zo problematisch als de armoedeval bij verlies van een baan. Dat heeft te maken met tijdelijke contracten. Tijdens de ontslaggolf en de pandemie zag je dat veel gezinnen inkomen verloren.”

In de groeikernen, waaronder de New Towns, wonen steeds meer mensen die forensen naar laagbetaalde banen in de dominante stad in de regio.⁵⁷ Dit is ook het geval in de NTA-gemeenten. Veel inwoners van Nissewaard werken bijvoorbeeld in de Rotterdamse haven.

“De afhankelijkheid van de haven is een risico, omdat de aard van het werk gaat veranderen. Door de automatisering van werkzaamheden, neemt de vraag naar hoogopgeleiden toe.”

7.3 Conclusie

Hoewel er in de regio redelijk veel werkgelegenheid is voor de inwoners van de New Towns, is die werkgelegenheid niet zomaar passend voor een deel van de beroepsbevolking. Vaak is er niet genoeg werkgelegenheid in de stad zelf, waardoor inwoners afhankelijk zijn van de grote stad voor werk of klussen. Inwoners van de New Towns kampen met een bovengemiddelde mate van armoede. De inwoners van de steden hebben vaak een lager gemiddeld vermogen per inwoner en meer problematische schulden dan de rest van Nederland. Ook een hoog aandeel tijdelijke contracten zorgt voor voortdurende onzekerheid. Dit wordt verder verergerd door een (door de respondenten ervaren) relatief hoge afhankelijkheid van laagbetaalde en conjunctuurgevoelige banen in de New Towns en nabijgelegen gemeenten. Hierdoor staat de bestaanszekerheid van relatief veel bewoners van de New Towns onder druk. In combinatie met beperkte sociale netwerken en formele voorzieningen (zie de vorige hoofdstukken), komt hiermee de bestaanszekerheid in de New Towns relatief méér onder druk dan elders. De toename van het aantal huishoudens met kwetsbaarheden en de toename van de zwaarte van deze kwetsbaarheden per huishouden, heeft ook weerslag op de kosten die gemeenten moeten maken.

⁵⁶ Voogd, de & Cuperus (2021). *Atlas van Afgehaakt Nederland: Over buitenstaanders en gevestigden.*

⁵⁷ Buitelaar et al. (2016). *De verdeelde triomf: Verkenning van stedelijkeconomische ongelijkheid en opties voor beleid.*

8 Zorgen voor New Towns

8.1 Conclusies

Deze verkenning richt zich op de opgaven die spelen in de New Towns. De New Towns beschikken ook over onderscheidende positieve kwaliteiten, zoals een ruime opzet, de nabijheid van een groene omgeving en veel grondgebonden woningen die ook nog eens relatief betaalbaar zijn. Maar om sociale en fysieke achteruitgang in de New Towns tegen te gaan, is tijdig beleidsmatig ingrijpen nodig.

In de problematieken waarmee deze steden te maken hebben is een gemeenschappelijk patroon te onderkennen. Doordat de New Towns in een kort tijdsbestek zijn gebouwd, gebaseerd op een specifieke sociale en fysieke visie en gelegen zijn in de nabijheid van een grote stad, functioneren ze een halve eeuw later anders dan veel organisch gegroeide steden. De snelle, eenzijdige bouw heeft als nadeel dat na enkele decennia woningen, voorzieningen en kantoren allemaal tegelijk vernieuwing behoeven. Onderzoek van bijna vijftien jaar geleden concludeerde dat de meeste New Towns nog steeds voldeden aan het woonideaal van de middenklasse, maar dat er ook tekenen van slijtage zichtbaar werden.

De huidige verkenning laat zien dat slijtage zowel op sociaal als fysiek vlak niet is gekeerd. Hoewel veel problemen verborgen blijven achter de voordeuren, komen uitdagingen steeds duidelijker naar voren in de statistieken. Ten opzichte van andere Nederlandse gemeenten scoren de New Towns relatief slecht op sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid. De woonaantrekkelijkheid is relatief laag en sociaal-maatschappelijke opgaven relatief hoog.

Bij het ontstaan van de groeikernen was het een bewuste keuze van de 'pioniers' om in de nieuwe, groene stad te gaan wonen. Vijftig jaar later is de verhuizing naar een New Town vooral ingegeven door de beschikbaarheid van een betaalbare woning. Deze selectieve verhuisbewegingen zetten de collectieve zelfredzaamheid verder onder druk. Veel jongeren in New Towns groeien op onder moeilijker omstandigheden dan elders, de kwaliteit van het onderwijs staat onder druk en de arbeidsparticipatie en bestaanszekerheid zijn er extra zorgelijk. Sociale netwerken zijn broos, terwijl landelijk beleid op veel beleidsterreinen juist steeds meer uitgaat van toenemende burgerkracht en sociale draagkracht in wijken.

8.2 Aanbevelingen voor gemeenten

De omvang van de opgaven in de New Towns stijgt uit boven de mogelijkheden van de gemeentelijke overheid en haar lokale partners. Deze situatie maakt het urgent de New Towns beter toekomstbestendig te maken. Hoewel er geen uniforme strategie zal zijn voor de revitalisering van de New Towns, zijn de individuele strategieën wel kansrijker als gezamenlijk aan een aantal randvoorwaarden wordt gewerkt. We doen hieronder aanbevelingen voor gemeenten en het Rijk.

De New Towns zullen op meerdere fronten tegelijk aan het werk moeten. Per beleidsdomein zijn diverse keuzes mogelijk. In dit onderzoek is geen ruimte om per domein stil te staan bij afzonderlijke keuzes. Elke regio knelt ook net weer iets anders. Het gaat hier allereerst om de unieke verbinding tussen de verschillende thema's en de gewenste aanpak is daarmee domeinoverstijgend.

1. Ontwikkel een lange termijn aanpak over beleidsdomeinen heen

Pragmatische beleidskeuzes vanuit afzonderlijke beleidsdomein hebben in de laatste vijftien jaar niet zomaar geholpen bij het oplossen van de in deze rapportage benoemde trends. Richtinggevende, domeinoverstijgende visies zijn nodig waarin duidelijke keuzes worden gemaakt over de richting waarin de New Towns zich in de komende vijftien-twintig jaar willen ontwikkelen. Fysieke, economische en sociale opgaven zullen daarin in samenhang moeten worden gezien. Om deze domeinoverstijgende visies om te kunnen zetten in een concrete aanpak, is voldoende capaciteit en budget nodig bij gemeenten en hun lokale partners om daar werk van te maken.

2. Versterk de eigen identiteit en het eigen imago

Heb in de visie- en beleidsvorming méér oog voor de eigen geschiedenis. De New Towns bestaan vijftig jaar en de trots groeit bij met name jongere generaties die er geboren en getogen zijn. De groeiende aandacht voor het 'Post65-erfgoed' en het ontsluiten van de oorspronkelijke ideeën en toentertijd vernieuwende concepten, kan bijdragen om deze trots te bestendigen en uit te bouwen. Zoals Reijndorp aangeeft in 'De Nieuwe Stad'⁵⁸:

“Die geschiedenis, zeker in het begin, vormt een staalkaart van innovaties en experimenten zowel op het fysieke vlak van stedenbouw, architectuur, woningbouw en voorzieningen, in het sociaal-culturele gebied van onderwijs, gezondheidszorg, welzijn en cultuur, als van duurzaam bouwen, zoals dat toen heette (p.34).”

Uit de interviews komt naar voren dat lokale politici nu en in het verleden soms 'lacherig' konden doen over deze geschiedenis. Door de unieke kwaliteiten van de groeikern in opzet, ruimte, groen en bijbehorende stedenbouwkundige en architectonische kenmerken juist te omarmen en te versterken, kan trots, binding, sociale cohesie en richting worden bevorderd.

3. Koester de aantrekkelijkheid van de New Towns voor startende gezinnen

De New Towns waren en zijn nog steeds aantrekkelijk voor startende gezinnen. Goed onderwijs en kinderopvang zijn voor hen essentieel. De prijs-kwaliteitverhouding van het *huisje met een tuin*, zorgt voor een blijvende toestroom van jonge gezinnen. Deze kwaliteiten worden de komende decennia relatief groot, door de strategie om in de grote steden voornamelijk te verdichten en de focus te leggen op appartementenbouw. Steeds meer eengezinswoningen in de New Towns worden echter bewoond door ouderen. Voor hen moeten meer aantrekkelijke alternatieven komen in buurt, wijk of stadsdeel. Door doorstroom te bevorderen kunnen de New Towns ruimte houden voor gezinnen. Dit kan met gerichte inbreidingsprojecten voor ouderenwoningen en -voorzieningen in de wijken. Om gezinnen die zich opwerken ook vast te houden in de stad, is het vervolgens nodig om in te zetten op kwalitatief hoogwaardige woonmilieus.

4. Investeer in kwalitatief hoogwaardige woonmilieus

De hoge druk op de woningmarkt in Nederland is een kans voor de New Towns om selectieve migratie af te remmen. Gezinnen worden nog steeds aangetrokken door de betaalbare eengezinswoningen in de New Towns. En ouderen van het eerste uur waarderen het groen en de suburbane kwaliteiten. Beide groepen

⁵⁸ Reijndorp (2019). *De nieuwe stad: Een gebruiksaanwijzing*.

lijken, als zij stijgen op de maatschappelijke ladder, te kiezen voor hoogwaardige woonmilieus elders – ofwel in een stedelijke, ofwel in een meer landelijke omgeving.

De huidige verdichtingsplannen een aantal New Towns laten zich niet altijd verenigen met deze woonwensen. Het is nodig om ook ruimte te creëren voor hoogwaardige woonmilieus om deze huishoudens vast te houden in de stad. Dit zal door herstructurering in bestaande wijken moeten plaatsvinden, of anders in het groen tussen wijken of aan de randen van de stad. Hier zal bij de provincie en het Rijk planologische ruimte voor moeten worden gevraagd. Daarbij zullen de New Towns wederom de concurrentie met de grote steden aan moeten gaan in de komende decennia. Aangezien daar voornamelijk ingezet zal worden op stevige verdichting, kunnen de New Towns zich onderscheiden. Benut daarbij de prijs-kwaliteitverhouding en durf kwaliteit af te dwingen bij marktpartijen.

5. Investeer in een preventieve en outreachende sociale aanpak

Ook als het lukt om de negatieve trends rond selectieve migratie om te buigen, blijven eenzaamheid, armoede en criminaliteit om beleidsaandacht vragen in de New Towns. Lang niet alle inwoners beschikken over een sociaal netwerk om op terug te vallen. Bovendien zijn inwoners in de New Towns meer dan gemiddeld wantrouwend richting instituties. Vaak komen problemen pas laat in beeld wanneer ze al groot en urgent zijn. New Towns zijn bovendien economisch kwetsbaarder voor economische neergang dan andere steden, want de inwoners van de New Towns zijn bovengemiddeld werkloos en vaker afhankelijk van flexcontracten. Hierdoor zal de druk op formele ondersteuning bij een economische crisis groter zijn dan elders.

De New Towns kiezen op dit moment veelal voor een zuinige, strenge en aanbodgerichte sociale aanpak. Investerings in een preventieve en een meer outreachende aanpak zijn essentieel. De aanpak 'Preventie met Gezag' kan als voorbeeld dienen, waar inmiddels meerdere New Towns aan meedoen en waarin aandacht is voor zowel preventieve als repressieve interventies. Wat dit concreet betekent zal verschillen per New Town, maar kan bijvoorbeeld bestaan uit investeringen in meer buurtvoorzieningen, wijkgericht werken, extra jongerenwerk en/of een brede wijkaanpak.

6. Zorg voor voldoende voorzieningen voor jongeren

De kansen voor jongeren zijn in de New Towns geringer dan elders, de kwaliteit van het onderwijs staat onder druk en de jeugdcriminaliteit is hoog te noemen. Ondertussen hebben relatief veel jongeren het moeilijker thuis, krijgen ze weinig professionele ondersteuning en zijn er weinig jongerenvoorzieningen. Veel initiatieven voor en door jongeren komen niet van de grond. Dat beïnvloedt de kansen van jongeren in het onderwijs en op de arbeidsmarkt negatief. Dit kan worden rechtgezet door te investeren in beter onderwijs, meer jeugdwerk, boa's en jeugdvoorzieningen. Ook moet er meer ruimte komen voor initiatief van jongeren zelf en er meer aandacht zijn voor het aantrekken van goede leerkrachten en extra stageplekken voor jongeren.

7. Investeer in de balans vraag en aanbod van arbeid

De New Towns zijn van oudsher forenzensteden en zijn dat voor een groot deel nog steeds. De afgelopen decennia vond er in de bevolking van de New Towns een verschuiving plaats van hoogopgeleid naar meer praktisch en middelbaar opgeleid. De actieradius van deze groepen is kleiner dan die van hoger opgeleiden. Een deel van de New Towns heeft te weinig stabiele arbeidsplaatsen in dit economisch

segment of is sterk afhankelijk van één sector, bijvoorbeeld de haven van Rotterdam. Vanuit een economische visie van de gemeente moet hierin worden geïnvesteerd.

8.3 Aanbevelingen voor het Rijk

Veel van de bovenstaande aanbevelingen vergen extra inzet van de New Town-gemeenten en van hun lokale partners op het terrein van onderwijs, zorg, wonen en veiligheid. Dit kunnen deze partijen echter niet voor elkaar krijgen zonder nieuwe verhoudingen met, en rugdekking van, andere beleidsniveaus. Betrokkenheid van het Rijk ligt voor de hand. De New Towns zijn gestart als rijksproject, als overloopgebied van hun nabijgelegen grote steden. Om de historisch gegroeide ruimtelijke en sociale scheefgroei te dempen en zelfs om te buigen, is inzet op rijksniveau cruciaal. Wij bevelen aan dat het Rijk tezamen met New Towns de randvoorwaarden onderzoekt waarbinnen deze gemeenten effectief aan het werk kunnen om de specifieke New Town-problematiek aan te pakken. Te denken valt aan:

1. Oog op regionale verhoudingen

De New Towns zijn ontwikkeld als woonwerksteden met een ondersteunende rol in de stedelijke regio. De sterke focus van rijksbeleid én marktpartijen op de *old towns* in de laatste decennia, werkte een ongelijke regionale verdeling in de hand: een renaissance van de stad en een toename van armoede in de New Towns. Rijk en provincies moeten meer oog hebben voor, en toezien op, rechtvaardige regionale verdelingsvraagstukken. De belangen van de New Towns hangen ook samen met de ontwikkeling van zestien NOVEX-gebieden.⁵⁹ Deze regionale blik is ook de eerste les die volgde uit de evaluatie van de VINEX-gebieden.⁶⁰

2. Bijdrage aan de middelen

Het wegwerken van de slijtage van de New Towns kost geld, waarbij het bij de fysieke vervangingsopgave over grote bedragen zal gaan. Gemeenten krijgen met name geld van de rijksoverheid uit het Gemeentefonds. De criteria om het geld te verdelen zouden aangepast kunnen worden om recht te doen aan de problematiek waar de New Towns voor staan. Ook kan er in bestaande rijkssubsidies meer aandacht uitgaan naar de specifieke problematieken in de New Towns. Zo kunnen de subsidiecriteria in het Volkshuisvestingsfonds verder worden herzien. Ook uiten gemeenten de behoefte aan ontschotting van rijks gelden, om de inzet van bestaande rijkssubsidies over beleidsdomeinen heen te organiseren.

3. Hulp bij kennisdeling en onderzoek

Het is aan de New Towns zelf om plannen te maken voor de fysieke vervangingsopgave. Daarnaast laat deze verkenning zien dat op het gebied van jongeren, veiligheid en sociale cohesie stappen gezet moeten worden om tot een goede aanpak te komen. Het Rijk dient mee te denken over de aanpak van urgente problemen zoals het aantrekken voldoende leraren. Nu ondersteunt het Rijk beperkt het onderlinge leren tussen de New Towns, ze kan meer actief ook kennis helpen ontwikkelen en mobiliseren. Verschillende

⁵⁹ [Programma NOVEX](#) is in het leven geroepen om het uitvoeren van al het nationale beleid met een effect op de ruimtelijke inrichting van Nederland te verbeteren.

⁶⁰ Lennartz & de Vries (2024). *Hoe grote nieuwbouwwijken aan de stadsranden veranderen: Lessen uit de Vinex-wijken voor de ontwikkeling van toekomstige grootschalige nieuwbouwingebieden*.

inhoudelijke regionale vraagstukken vragen om verder onderzoek, zoals de selectieve migratiestromen en residualisering van de woningvoorraad. Ook verdient de rol van marktpartijen in de ontwikkeling van nieuwbouw de aandacht. Welke rol spelen de relatief lage WOZ-waarden en hoe kunnen de gemeenten versterkt worden om goede kwaliteitseisen te kunnen stellen?

4. Start een verkenning naar een investeringsprogramma New Towns

Het bestaande Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid (NPLV) richt zich beperkt op de New Towns. Dit komt omdat de problematiek waar dit programma zich op richt, zich in de meeste New Towns op een kleiner schaalniveau afspeelt. Problemen zijn hier eerder terug te zien op buurtniveau dan op wijkniveau, maar de ernst en complexiteit is vaak vergelijkbaar. Dit rapport maakt duidelijk dat de nieuwe steden als geheel op het terrein van leefbaarheid en veiligheid aandacht behoeven. Tegelijkertijd vraagt de problematiek in de New Towns om een bredere focus. Het eerdere, op New Towns gerichte Ortega-beleid was breder georiënteerd dan het NPLV, maar dit beleid bleek vrijblijvend, mede door de korte looptijd en de bescheiden beschikbare middelen. De problematiek is ondertussen niet kleiner geworden. Het heeft daarom de voorkeur de opzet en vormgeving van een apart investeringsprogramma New Towns te onderzoeken.

9 Literatuurlijst

- Bruijne, E., de & Knol, F. (2001). [*Gewenste groei: Bevolkingsgroei en sociaal-ruimtelijke ontwikkelingen in ex-groeikernen*](#). Den Haag: SCP.
- Buitelaar, E., Weterings, A., Raspe, O., Jonkeren, O. & Boterman, W. (2016). [*De verdeelde triomf: Verkenning van stedelijkeconomische ongelijkheid en opties voor beleid*](#). Ruimtelijke verkenningen 2016. Den Haag: PBL.
- Bureau Louter (2019). *De Staat van Zoetermeer*. Delft.
- Bureau Louter (2024). *Kwantitatieve analyse New Towns*. Delft.
- CBS (2020). [*Schuldenproblematiek in beeld: Huishoudens met geregistreerde problematische schulden 2015-2018*](#).
- Dam, F., van, & Manting, D. (2015). [*Nieuwe perspectieven voor groeikernen: Demografische kantelingen*](#). *Real Estate Research Quarterly* 14(4). 4-11.
- Dam, F., van (2017). [*De grijze groeikern*](#). *Rooilijn*, 50(4). 248-253.
- Dijken, K., van, & Ghauharali, R. (2019). [*Trendanalyse Stedelijke verdichting en veiligheid*](#). Den Haag: Platform31.
- Flevowijs (2024). [*Zelfevaluatie Noodplan Lerarentekort Almere*](#). Almere.
- Hin, J. & Hollander, G., de, (2023). [*Gezondheidsachterstanden: kijk ook eens naar de ruimtelijke uitsortering van mensen en voorzieningen*](#). Den Haag: PBL.
- Hochstenbach C, Musterd S. (2021) [*A regional geography of gentrification, displacement, and the suburbanisation of poverty: Towards an extended research agenda*](#). *Area*. 2021;53:481–491.
- Hochstenbach, C., J. Uitermark & W. van Gent (2015) *Evaluatie effecten Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek ('Rotterdamwet') in Rotterdam*. AISSR, Universiteit van Amsterdam.
- Kullberg, J., Mouktadibillah, R. & Vries, J. de, (2021). [*Opgroeien in een kwetsbare wijk: Over buurteffecten en ervaringen van jongens en jonge mannen*](#). Den Haag: SCP.
- Leijdelmeijer, K. & Frissen, J. (2023). [*Veerkracht in corporatiebezit: Update 2020/2021*](#). IFR-rapportnummer: I 23137-3. Amsterdam: In.Fact.Research.
- Lennartz, C. & Vries, P., de (2024). [*Hoe grote nieuwbouwwijken aan de stadsranden veranderen: Lessen uit de Vinex-wijken voor de ontwikkeling van toekomstige grootschalige nieuwbouwgebieden*](#). Den Haag: PBL.
- Mandemakers, J., Leijdelmeijer, K. & Middeldorp, M. (2024). [*Leefbaarheid onder de loep: Analyse en verdieping Leefbaarometer meting*](#). Amsterdam: Atlas Research.

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2024). [Leefbaarometer](#). Den Haag.
- Noordanus, P., Torre, E. van der, Tops, P & Kester, J. (2021). [Preventie met gezag: Een strategie voor kwetsbare wijken](#). Den Haag: CCV.
- PBL (2023). [Ruimtelijke Verkenning 2023: Vier scenario's voor de inrichting van Nederland in 2050](#). Den Haag.
- Platform 31 (2024) [Sociale veerkracht van Almeerders: Advies over de sociale staat van Almere](#). Den Haag: Platform31.
- Provoost, M. (2022). [Een onvoltooid project: Over de toekomst van onze Groeikernen](#).
- Public Result (2012). [Evaluatie en advies uitvoeringsagenda Ortega-gemeenten](#). Den Haag: Public Result.
- Raad voor Volksgezondheid (2023). [Kinderen uit de knel](#). Den Haag.
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Raad voor het Openbaar Bestuur, Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2023). [Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's](#). Den Haag.
- Reijndorp, A., Bijlsma, L., Nio, I. & Wouden, R., van der (2012). [Nieuwe steden in de Randstad: Verstedelijking en suburbaniteit](#). Den Haag: PBL.
- Reijndorp, A. (2019). [De nieuwe stad: Een gebruiksaanwijzing](#). Haarlem: Trancity.
- Rijksoverheid (1966). *De Tweede Nota Ruimtelijke Ordening*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.
- Rijksoverheid (1974). *De Derde Nota Ruimtelijke Ordening*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.
- Rijksoverheid (2009). *De uitvoeringsagenda van New Towns*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.
- Rijksoverheid (2010). [De Uitvoeringsagenda van New Towns: Van het wegwerken van achterstanden naar het Voorkomen van achterstanden](#). Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Rijksoverheid (2022). [Integraal Zorgakkoord: Samen werken aan een gezonde zorg](#). Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Rijksoverheid (2022). [Programma Wonen, Ondersteuning en Zorg voor Ouderen \(WOZO\)](#). Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Rijksoverheid (2023). [GALA – Gezond en Actief Leven Akkoord](#). Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Rijksoverheid (2023). [Hervormingsagenda Jeugd 2023 – 2028](#). Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

- Rijksoverheid (2023). [Mantelzorgagenda 2023-2026](#). Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Rijksoverheid (2024). [20 gemeenten extra gesteund in aanpak jeugdcriminaliteit](#) [nieuwsartikel].
- SCP (2023). [Zicht op zorgen: Kerncijfers over de problemen, hulpbronnen, leefsituatie en ondersteuning van mensen in het sociaal domein](#). Den Haag.
- Ubink, M. & Steeg, van der (2011). [Bloemkoolwijken: Analyse en Perspectief](#). Amsterdam: Sun.
- Uyterlinde, J.C.M. & Oude Ophuis, R.J.M. (2012). *Bloemkoolwijken toekomstbestendig maken*. Rotterdam: SEV.
- Verloo, N. & Ferier, M. (2021) [Lessen voor een nieuwe gebiedsgerichte aanpak](#). Amsterdam: Universiteit van Amsterdam
- Voogd, J., de & Cupertus, R. (2021). [Atlas van Afgehaakt Nederland: Over buitenstaanders en gevestigden](#). Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Wassenberg, F. & Lupi, T. (2011). *Sterke woonerfwijken: voorkomen is beter dan herstructureren*. Den Haag: Nicis Institute.
- WRR (2020). [Samenleven in verscheidenheid: Beleid voor de migratiesamenleving](#). Den Haag.
- Zilveren Kruis (2023). [Regiobeeld Flevoland](#). Leiden.

Bijlage 1 Methode van onderzoek

A. Aanleiding onderzoek

Vanuit de ambitie om te werken aan een stad in balans, verenigden acht gemeenten zich eind 2022 in de New Town Alliantie (NTA): Capelle aan den IJssel, Zoetermeer, Nissewaard, Nieuwegein, Helmond, Almere, Purmerend en Lelystad. Lelystad beëindigde eind 2024 haar deelname aan de alliantie. De overgebleven zeven steden zijn bestuurlijk en ambtelijk georganiseerd en sterk gemotiveerd en bereid om gezamenlijk aan de slag te gaan om de oudere wijken te revitaliseren en de New Towns toekomstbestendig te laten groeien. Ze vrezen dat er, ondanks de geleverde beleidsinzet van de afgelopen jaren, in de schaduw van grote steden grootschalige kwetsbare stedelijke gebieden dreigen te ontstaan.

De NTA heeft behoefte aan meer integraal inzicht in de oorzaken van de afnemende woonaantrekkelijkheid en sociaaleconomische prestaties van veel New Towns, zodat op basis hiervan handelingsperspectief kan worden ontwikkeld om onwenselijke of negatieve ontwikkeling te keren en de New Towns toekomstbestendig te maken. Omdat de NTA-gemeenten vrezen dat de opstapeling van opgaven in New Towns de middelen en capaciteiten van deze gemeenten te boven gaat, hebben ze steun gezocht bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Om inzicht te krijgen in de huidige stand van zaken en in oorzaken en mechanismen die ten grondslag liggen aan neerwaartse trends, en om grip te krijgen op handelingsperspectief om de toekomstige ontwikkeling van de New Towns kunnen beïnvloeden, hebben de NTA en BZK opdracht verleend om een tweetal onderzoeken uit te voeren:

1. Een brede kwantitatieve vergelijkende analyse, bedoeld om grip te krijgen op verschillen en overeenkomsten tussen de New Towns andere Nederlandse steden (uitgevoerd door Bureau Louter);
2. Een verdiepend kwalitatief onderzoek dat inzicht moet bieden in verklaringen en mechanismen die ten grondslag liggen aan de geconstateerde patronen, en dat handelingsperspectief moet aanreiken voor de toekomst (uitgevoerd door het kennisplatform WijkWijzer).

Beide onderzoeken zijn in het najaar van 2023 van start gegaan. De beide studies beogen breed in beeld te brengen in welk(e) opzicht(en) New Towns verschillen van andere Nederlandse steden en in welke richting handelingsperspectief moet worden gezocht om de New Towns te laten (door)groeien tot toekomstbestendige steden.

B. Kwantitatief onderzoek Bureau Louter

Het onderzoek van Bureau Louter (2024) is gericht op het in beeld brengen van de overeenkomsten tussen de New Towns onderling, en de mate waarin ze overeenkomen met en verschillen van andere Nederlandse steden. Daarbij is ook ingegaan op de huidige relaties (zoals woon-werk verkeer, verhuisstromen en verplaatsingen van personen) tussen de New Towns en hun omliggende regio's, waaronder de grote steden in hun nabijheid (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven), waarvoor de New Towns als overloopgebied zijn gecreëerd (aangeduid als 'de dominante gemeente'). De prestaties van de NTA-gemeenten zijn vergeleken met de relevante regio waarin ze liggen. Daarbij wordt

onderscheid gemaakt tussen de regio inclusief en de regio exclusief de 'dominante gemeente' (bruto of netto relevante regio). Zo kan worden vergeleken hoe de New Town presteert binnen de omliggende regio.

Bureau Louter werkt met verschillende benchmarkgemeenten (zie Bureau Louter, 2024, pp. 7-9). Zeven NTA-gemeenten plus Lelystad worden in de analyse steeds vergeleken met zes andere New Towns, namelijk Houten, Huizen, Hoorn, Heerhugowaard (in de gemeente Dijk en Waard), Hoofddorp (in de gemeente Haarlemmermeer) en Hellevoetsluis (in de gemeente Voorne aan Zee). Zij hebben een vergelijkbare ontstaansgeschiedenis en ligging. Ook is vergeleken met zeven langer bestaande suburbane gemeenten, in de analyse 'de oude suburbs' genoemd (Schiedam, Vlaardingen, Rijswijk, Leidschendam-Voorburg, Zaanstad, Amstelveen en Zeist). Tot slot wordt vergeleken met 'old towns': zeven middelgrote gemeenten in de Randstad, die net als de NTA concurreren met grote steden maar bijvoorbeeld wel een historisch gegroeide binnenstad hebben en een regionale centrumfunctie vervullen (Dordrecht, Delft, Leiden, Haarlem, Alkmaar, Hilversum en Amersfoort).

De analyse van Bureau Louter kenmerkt zich door relatieve cijfers, dus ten opzichte van de genoemde benchmarkgemeenten en -regio's, het Nederlands gemiddelde en elkaar. Het gaat om de meest recente data, dus een beeld van waar de New Towns nu staan. Scores worden veelal uitgedrukt in relatieve rapportcijfers (ten opzichte van het Nederlands gemiddelde) en ranglijstpositie van 1 tot 337 (het totaal aantal gemeenten in Nederland, waarbij enkele gemeenten zijn samengevoegd). In de meeste tabellen wordt naast positie ook met kleur weergegeven of dit een hoge/gunstige (rood) of lage/ongunstige (blauw) score is. Tevens zijn op enkele kernindicatoren cijfers bekend over ontwikkelingen door de tijd (van 2005 tot 2022), waarmee trends de lezer trends kan ontwaren. Deze zijn niet opgenomen in deze rapportage. Die zijn te vinden in het rapport van Bureau Louter.

Na een eerste versie van het kwantitatieve onderzoek vond een duidingssessie plaats waarna enkele verdiepende vragen zijn voorgelegd, waarna Bureau Louter aanvullende analyses uit heeft uitgevoerd. De uitkomsten van dit onderzoek zijn gebundeld in het rapport *Kwantitatieve analyse New Towns* (2024).

C. Onderzoeksmethode kwalitatief deel

Platform31 en het Verwey-Jonker Instituut voerden namens WijkWijzer het kwalitatief onderzoek uit. Dit onderzoek bouwt voort op de statistische bevindingen van Bureau Louter. Aan de hand van deze bevindingen zijn (groeps)gesprekken met de ambtelijke organisaties en uitvoeringspartners uit de zeven NTA-gemeenten plus Lelystad gevoerd om de kwantitatieve data te verrijken, verklarende mechanismen te ontwaren en om kansen, belemmeringen en handelingsperspectieven in kaart te brengen. De werkwijze van het kwalitatief onderzoek wordt hieronder uitgelegd. Het verdiepende onderzoek valt uiteen in twee onderdelen: de literatuurstudie en het verdiepende onderzoek.

Literatuurstudie

Er is veel onderzoek voorhanden over de ontstaansgeschiedenis en ontwikkeling van New Towns, de structurele kwetsbaarheden van woonwijken uit de jaren 70 en 80 en het interventierepertoire om fysieke, sociale en economische kwetsbaarheden aan te pakken. De geselecteerde bronnen uit de afgelopen vijftien jaar (2008-2024) die zijn geraadpleegd bleken overigens hoofdzakelijk vanuit ruimtelijk en stedenbouwkundig perspectief. Op sociaal, economisch en veiligheidsterrein bleken nauwelijks studies

beschikbaar die specifiek op de situatie in New Towns ingaan. Bronnen gaan vaak over New Towns in brede zin of specifieke groepen daarbinnen, en niet over de zeven NTA-gemeenten in deze studie. Ten slotte is een hiaat zichtbaar in de literatuur vanaf circa 2012, in de periode daarna is weinig kennis beschikbaar waardoor een aantal witte vlekken ontstaan, met name rondom recente ontwikkelingen en actuele trends.

De belangrijkste inzichten en bouwstenen uit bestaand onderzoek zijn gebundeld in een tussenrapportage/werkdocument; op basis hiervan zijn hypothesen geformuleerd en thema's voorgesteld voor de verdiepingsfase.

Verdiepend onderzoek

Groepsinterviews

Voortbouwend op de kwantitatieve inventarisatie en de literatuurstudie is kwalitatief onderzoek uitgevoerd waarin op zoek gegaan is naar verklaringen en mechanismen die van invloed zijn op de gevonden verschillen en naar het interventierepertoire om neerwaartse trends om te buigen. Hiertoe zijn diepte-interviews met beleidsstrategen en uitvoerende professionals uitgevoerd, met als doel grip te krijgen op onderliggende mechanismen en handelingsperspectief.

De selectie van respondenten vond plaats op basis van de gekozen verdiepingsthema's. Contactpersonen van de New Towns hebben op basis daarvan gezocht naar geschikte respondenten binnen de ambtelijke organisatie en bij relevante samenwerkingspartners. Per New Town gemeente zijn de gesprekken op één interviewdag op locatie gehouden. Enkele vragen zijn per mail of telefonisch later gesteld. De groepsgesprekken werden met maximaal vijf (vaak drie of vier) respondenten gevoerd ten behoeve van de inhoudelijke diepgang. De groepen zijn thematisch ingedeeld. Niet elk thema (vitale gemeenschappen, bestaanszekerheid, kansen voor jongeren) is in elke NTA-gemeente expliciet aan bod gekomen in verband met uitvoerbaarheid. De keuze voor thema's is op basis van beschikbare data in samenspraak met de NTA-gemeenten bepaald. In totaal werden in de zeven NTA-gemeenten plus Lelystad ongeveer honderd beleidsstrategen en medewerkers van uitvoeringsorganisaties gesproken.

Exploratieve opzet. Het verdiepende kwalitatieve onderzoek bouwt voort op de kwantitatieve inventarisatie die is uitgevoerd door Bureau Louter (2024). De uitwerking van de verdieping is bepaald op basis van de uitkomsten van de inventarisatie. Voor de diepte-interviews is daarom een semigestructureerde topiclijst opgesteld, per thema, met ruimte voor thema's die bij respondenten zelf leven. Dit verrijkt het beeld wat uit literatuur en kwantitatieve analyse kwam. Daarnaast is er in de interviews expliciet aandacht voor onderliggende mechanismen, kansen en belemmeringen, en handelingsperspectieven geweest.

Analyse en duidingssessies

Het proces van het onderzoek is vormgegeven om de twee onderzoeken en de expertise vanuit de New Towns op elkaar aan te laten sluiten. De begeleidingscommissie was als afvaardiging van de New Town Alliantie continue betrokken bij de voortgang van het onderzoek. Aanvullend daarop zijn meerdere duidingssessies georganiseerd. Daarin zijn tussentijdse resultaten en inzichten voorgelegd aan de

vertegenwoordigers van de NTA en het ministerie van BZK. Hierin zijn de inhoudelijke accenten voor de verdiepingsfase in overleg met de opdrachtgevers vastgesteld. Ook zijn daar in verschillende fases de uitkomsten van de onderzoeken getoetst. Zo is de laatste duidingssessie gebruikt om vanuit de analyse tot handelingsperspectieven te komen. Een stap die de onderzoekers niet konden of wilden maken zonder de input vanuit de gemeenten zelf. Daarnaast is een online expertsessie gehouden. Experts vanuit diverse achtergronden zijn hier gevraagd te reflecteren op de voorlopige onderzoeksresultaten en vanuit hun onderzoeksterrein mee te denken over de kansen en het handelingsperspectief.

In de analyse zijn de diverse thema's afzonderlijk behandeld. Daarbij zijn de uitkomsten van de groepsinterviews naast de kwantitatieve analyse van Bureau Louter én de literatuurstudie gelegd. In veel gevallen zijn illustratieve citaten (anoniem) weergegeven. In de analyse is gestreefd om een beeld te schetsen van wat de NTA-gemeenten gemeen hebben. Vanuit de afzonderlijke thema's zijn verbanden gelegd die geconstateerde problematiek kunnen verklaren, de zogenoemde onderliggende mechanismen.

Expertsessie

Tot slot is vanuit de naar boven gekomen mechanismen – alsook de kansen en belemmeringen die men constateert – gewerkt naar een overkoepelend handelingsperspectief. Ten behoeve van de analyse en duiding is gesproken met de volgende experts:

- Lex Veldboer, lector Stedelijk Sociaal Werk (Hogeschool van Amsterdam)
- Judith Hin, onderzoeker Ruimtelijke Ordening en Leefomgevingskwaliteit (Planbureau voor de Leefomgeving)
- Onno de Zwart, voormalig directeur Welzijn, Zorg en Jeugdhulp (gemeente Rotterdam)
- Ali Karataş, adviseur/onderzoeker (Nederlands Jeugdinstituut)
- Reinout Kleinhans, universitair hoofddocent Stedelijke Vernieuwing (Faculteit Bouwkunde, TU Delft)