

GSB

Hoe situationeel is lokaal?

Sliedrecht
Augustus 2004

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit Sociale wetenschappen

Afstudeerscriptie
M.A. Bouman
Studienummer: 251770

Voorwoord

Het grotestedenbeleid en haar gevolgen is een onderwerp waar de media graag aandacht aan besteden. De misstanden, de problemen en de menselijke drama's die zich afspelen, ten gevolge van tendensen waar de onderhavige slachtoffers vaak niets aan kunnen doen, krijgen dagelijks aandacht. Hierdoor en als gevolg van verschillende colleges, waar werd ingegaan op de achtergronden van deze problemen, werd mijn interesse gewekt voor dit onderwerp.

Daar het grootstedelijke beleid een zeer breed vakgebied is, heb ik me moeten beperken. Ik heb een aantal beleidsplannen bekeken en wat me daarbij opviel, is dat er overwegend dezelfde thema's ter sprake kwamen. Ik vond dit opvallend, omdat beleid op een dusdanige manier tot stand komt dat overeenkomsten niet het eerste is waar je aan zou denken. Ik dacht bij het maken van beleid aan verschillen in demografie, economie, infrastructuur etc. Tevens dacht ik aan het beleidsvervaardigingsproces. Strijd om de probleemdefinitie, implementatiemoeilijkheden etc. Dit zijn allemaal zaken die elk beleidsproces uniek zouden moeten maken, met elk een uniek eindresultaat. Zoals gezegd zijn de uitkomsten van deze processen dat niet echt. Dit inspireerde mij tot het idee van deze scriptie. In hoeverre wordt er aandacht besteed aan de situationele omstandigheden in het beleidsplan?

Bij de verwezenlijking van dit idee werd ik begeleid door Prof. Jack Burgers die mij geregeld van waardevolle adviezen voorzag.

Inleiding

Problematiek grote steden

'Er wordt wel gesuggereerd dat steden zich steeds meer ontwikkelen tot een kosmopolitische elite van professionals en topmanagers enerzijds met binnenstedelijke getto's voor de lager opgeleide beroepsbevolking, werklozen, zwervers etc. en buitenwijken voor de rest van de beroepsbevolking anderzijds' (van der Wouden 1996:14). Deze toegenomen economische ongelijkheid in de grote steden is onder meer een gevolg van economische herstructurering en migratie. Deze scriptie gaat over hoe de steden hier beleidsmatig mee omgaan.

Deze ontwikkelingen wil ik verder belichten, gebruik makend van vier theorieën:

- de theorie van *Sassen* die in gaat op het verband tussen mondiale herstructurering en de lokale ontwikkeling van economische bedrijvigheid en de aanzuigende werking daarvan op migranten;
- De theorie van *Wilson* die besteedt aandacht aan de behoefte aan arbeid van nieuwe economische sectoren en het niet daarop aansluiten van de in binnensteden beschikbare arbeid;
- de theorie van *Waldinger* besteedt aandacht aan de verschillende arbeidsmarktkansen van verschillende (etnische) groepen en de mate waarin zij die kansen weten te benutten;
- De theorie van *Harloe en Fainstein* besteedt aandacht aan de in hun ogen onzorgvuldige sociale stratificatie als gevolg van de dualiseringstendens.

Het uitgangspunt van Sassen is dat elke historische periode van de wereldeconomie zich kenmerkt door een unieke combinatie van geografische gebieden, industrieën, en institutionele arrangementen. Door een toenemende mobiliteit van kapitaal en internationale transacties, is er een vraag ontstaan naar nieuwe vormen van management, beheersing en dienstverlening, zoals informatie- en communicatie-technologie, verzekeringen en accountancy. Deze nieuwe productietypes hebben een eigensoortig vestigingspatroon, dat zich kenmerkt door een hoge mate van agglomeratie (1994:3).

Aan de toegenomen mobiliteit van kapitaal en de snelle groei van informatie- en communicatietechnologie leidt Sassen echter niet af dat productie minder belangrijk wordt. De toegenomen mobiliteit en communicatie maken het lonend om de productie te verplaatsen naar daar waar het goedkoper is. Er vinden echter ook processen van centralisatie plaats. Dit is een gevolg van de continue concentratie van economisch eigendom en beheersing (1994:3). Daarnaast vereist de informatie-industrie een fysieke infrastructuur waarin strategische knooppunten zijn opgenomen. Ook betekent automatisering van productieprocessen niet dat deze verdwijnen (1994:1).

Voor de arbeidsmarkt heeft de economische herstructurering het gevolg dat er sprake is van polarisatie. Enerzijds wordt hoogwaardige werkgelegenheid gecreëerd op het gebied van commerciële dienstverlening. Deze sectoren zijn winstgevend en kunnen hun medewerkers dan ook riant betalen. Anderzijds wordt er ook veel laagwaardige werkgelegenheid gecreëerd. De bedrijven in de nieuwe sectoren (financiën, ICT) besteden veel werk zoals catering, schoonmaak en beveiliging uit. Het personeel in de goedbetaalde banen in deze sectoren heeft tevens behoefte aan allerlei vormen van dienstverlening. Deze arbeidsbehoefte trekt daarom ook migranten aan.

Sassen heeft het over een polarisatie van de arbeidsmarkt als gevolg van de economische herstructurering. De theorie van Wilson gaat door op dit gegeven. Wilson heeft onderzocht waarom mensen in binnensteden het slecht doen op de arbeidsmarkt. Een belangrijk doel lijkt

hierbij het ontcrachten van de veronderstelling dat racisme, armoede en cultuur hier bepalende factoren bij zijn. Wilson kwam tot de conclusie dat: 'these problems cannot be accounted for simply in terms of racial discrimination or in terms of a culture of poverty. Rather, they must be seen as having complex sociological antecedents that range from demographic changes to problems of economic organisation' (Wilson 1987:22).

Economische veranderingen hebben een enorme impact op verouderde binnensteden. De binnensteden ondergaan een onomkeerbare structurele verandering van productie- en distributiecentra naar bedrijfstakken waar administratieve processen, informatie-uitwisseling en hoogwaardige diensten centraal staan. De implicatie voor de bewoners van de binnensteden, een bevolkingsgroep die wordt gekenmerkt door een lage opleiding, is een verlies van voor hen relevante banen. Dit wordt verder nog ondersteund door het volgende. Er is empirisch aangetoond dat er in steden met een meer traditionele, industriële arbeidsmarkt zich een groter banenverlies manifesteerde dan in steden waar overwegend banen van een hoger niveau aanwezig waren. Er is dus een serieuze mismatch ontstaan tussen het opleidingsniveau van de bewoners van de binnensteden en de vraag naar arbeid in die binnensteden. Hiernaast trekt laag gekwalificeerd werk weg van deze arbeiders: 'essentially all of the national growth in entry-level and other low education requisite jobs have accrued in the suburbs, exurbs and non-metropolitan areas far removed from growing concentrations of poorly educated urban minorities'.

Deze twee bewegingen versterken elkaar. Geschikt werk voor laagopgeleiden verdwijnt, en raakt buiten hun bereik, en er komt hoogwaardige dienstverlening voor in de plaats, werk dat ongeschikt is voor de bewoners van de binnensteden.

Waar Sassen en Wilson de 'verkeerde kant' van de polarisatie vooral zien als een statische, min of meer homogene, plaats waar minderwaardige arbeid verdeeld wordt, ziet Waldinger hier een grotere dynamiek in. Volgens Waldinger worden de arbeidskansen van lager opgeleiden en migranten niet alleen gedetermineerd door globale economische processen. 'The mechanisms of matching and mobility are social arrangements, shaped by the historical contexts in which they have grown up and subject to change, not simply as a result of pressure from the impersonal forces of the world economy, but in response to the actions of contending parties in specific societies and places'. Volgens Waldinger is het verhaal van de laagopgeleiden en migranten er één van mobiliteit. Deze zoektocht naar mobiliteit maakt deze arbeidsmarkt dynamisch, en dus niet de uitzichtloze poel van ellende zonder enige vooruitzichten die nog wel eens wordt voorgesteld. Waldinger meent, dat het streven van groeperingen om hoger op te komen gaten achter laat op de arbeidsmarkt die vervolgens ingevuld worden door groeperingen die sociaal en economisch lager op de ladder staan. De stedelijke sociale stratificatie is door de flexibilisering bijzonder gecompliceerd geworden. Aan de top vindt men dus de nieuwe 'dienstenklasse' en de managers van particuliere bedrijven en openbare instellingen, aan de onderkant leden van etnische minderheden, slecht gekwalificeerde schoolverlaters en een toenemend aantal vrouwen. Hun situatie is onderling nogal verschillend, een reden te meer om voorzichtig te zijn met een begrip als 'duale stad'. Want vormen de desbetreffende managers en professionals wel zo'n duidelijke 'stand'? Men kan zich zoiets ook afvragen als het gaat om de onderkant en het midden van de arbeidsmarkt. Haloe en Fainstein presenteren hierom een model van stedelijke stratificatie, bestaande uit zeven (deel)klassen, dat eerder wordt gekenmerkt door een driedeling dan door een tweedeling. De bovenlaag en een deel van de middengroepen zijn gericht op opwaartse mobiliteit. Er zijn hier nauwelijks leden van etnische minderheden vertegenwoordigd. Bij de middengroepen behoren hiernaast uiteenlopende groeperingen, wier lot verbonden is met de

aard van de sector waarin ze werkzaam zijn. Degenen die verbonden zijn met de traditionele industriële sector hebben een kwetsbare, onzekere positie, terwijl degenen in de nieuwe groeisectoren misschien als potentiële stijgers gezien kunnen worden. Haloe en Fainstein zien de onderste lagen van de middengroeperingen en de onderklasse echter wel als een groep in een weinig benijdenswaardige positie met weinig vooruitzichten. Waar Waldinger stelde dat de onderklasse wel degelijk kansen heeft en ze pakt.

Dus:

Sassen → polarisatie van de arbeidsmarkt

Wilson → mismatch werkgelegenheid- opleidingsniveau

Haloe-Fainstein → polarisatie is niet zo dual als wordt voorgesteld

Waldinger → onderlaag is niet stabiel, er is mobiliteit waar kansen gepakt worden

Mondialisering en het grotestedenbeleid

De vraag is nu, kunnen grootstedelijke problemen eigenlijk wel worden opgelost? Deze vraag kan worden gesteld, omdat veel van de problemen in grote steden samenhangen met mondiale economische ontwikkelingen. Ontwikkelingen waar individuele staten weinig of geen invloed op hebben. Laat staan, lagere bestuursniveaus zoals steden. Hiertoe heb ik enkele theorieën gepresenteerd om duidelijkheid te scheppen. Sassen en Wilson hebben uiteen gezet hoe internationale economische ontwikkelingen hun invloed hebben op lokale ontwikkelingen en wat daarvan de consequenties zijn. Als (stads)bestuurder zul je niet anders kunnen dan deze mondiale tendensen als vaststaand feit te beschouwen. Dit omdat je niet in staat bent om hier invloed op uit te oefenen. Harloe en Fainstein en ook Waldinger nuanceren deze polarisatie en ontdoen haar een beetje van haar scherpe randjes. Er wordt wat meer dynamiek aan de theorie toegevoegd. Om op de openingszin terug te komen, er liggen kansen wat lokaal beleid aan gaat.

Want, zoals gezegd, de onderlaag is niet stabiel en per definitie uitzichtloos, om met Waldinger te spreken. Er is nog steeds een relevante middenlaag, volgens Harloe en Fainstein.

De Nederlandse situatie vergeleken

Uitzichtloos werk, vaak op tijdelijke basis, of erger, grootschalige werkloosheid en verpaupering, uiteindelijk leidend tot een cultuur van armoede kunnen worden tegen gegaan. Er is beleid te formuleren, aan de hand van de verschillende theorieën, waarbij mobiliteit en activering belangrijke componenten zijn. Beleid waarbij er voor migranten en andere laaggeschoolden kansen geschapen worden om succes na te streven.

Wat is nu de situatie in de Nederlandse praktijk? Er is gebleken dat demografische en sociaal-economische ontwikkelingen hebben geleid tot een opeenhoping van problemen in met name de vier grote steden. Er zijn ontwikkelingen die geruime tijd invloed hebben gehad op de steden, maar nu in invloed afnemen. Het afnemen van het aandeel van de grootstedelijke economie en de omvang van de migratie uit de steden zijn, na snelle ontwikkelingen in de jaren zestig en zeventig, verminderd of op een lager niveau gestabiliseerd. Andere ontwikkelingen hebben juist hun invloed in de afgelopen decennia doen gelden, zoals de concentratie van werkloosheid, lage inkomens en etnische minderheden in de grote steden.

Een blik over de grens leert ons echter dat de sociaal-economische problemen in Nederland weliswaar omvangrijk zijn, maar dat ze in vergelijking met andere grote steden niet extreem zijn. De bij de verschillende auteurs behandelde theorieën zijn in, verschillende mate van ernst, ook werkzaam in de meeste westerse steden. De grote steden in Nederland hebben echter niet eenzelfde teruggang gekend als een stad als Liverpool, waarvan de economische basis zeer sterk is uitgehold door de deïndustrialisatie en die hierdoor een stad van sociaal-economische achterblijvers geworden is. Zij is evenmin vergelijkbaar met een stad als Los Angeles, die omvangrijke armoedegetto's binnen de grenzen heeft en tegelijkertijd is omringd door suburbane woongebieden, en kampt met een door rassentegenstellingen verziend overheidsapparaat. De grote steden in Nederland hebben het lot van deze voorbeelden weten te vermijden, en dat duidt op de aanwezigheid van economische en sociale vitaliteit.

In tegenstelling tot Liverpool heeft in de grootstedelijke gebieden van Nederland de deïndustrialisatie niet geleid tot een algehele economische neergang, maar tot een postindustriële stedelijke economie. De afname van het aantal industriële banen in de grootstedelijke economie werd op den duur gecompenseerd door een banengroei in de dienstverlening. De compensatie is echter niet voldoende geweest om de ernst van de werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt te verminderen. Echter, de bronnen voor de economische vitaliteit van de grote steden zijn aanwezig, en hun ontwikkeling kan worden ondersteund door een evenwichtig trendkerend economisch beleid in combinatie met een achterstandenbeleid. Het volledig benutten van deze vitaliteit in combinatie met een achterstandenbeleid is nodig om de hoge werkloosheid niet tot een blijvende factor van het beeld van de grote steden te laten worden.

Het peil van de sociale vitaliteit van steden is moeilijker te bepalen dan dat van de economische vitaliteit. De bedreigingen voor de sociale vitaliteit van de grote steden zijn aanzienlijk, door de hoge werkloosheid, de migratie en de ontwikkelingen op de woningmarkt is er in de toekomst het gevaar voor het ontstaan van grootstedelijke armoedegetto's. In de Nederlandse steden zijn de tegenstellingen echter niet zo groot als die op het Amerikaanse grootstedelijke niveau. De kwaliteit van de Nederlandse verzorgingsstaat speelt hier zeker een

rol bij en het overheidsbeleid ten aanzien van de steden kan in een meer directe zin de problemen van grote steden positief beïnvloeden. Uit diverse analyses van het stedenbeleid in de Verenigde Staten kan de conclusie getrokken worden, dat degene die Amerikaanse toestanden in de Nederlandse steden vreest, ook enkele Amerikaanse toestanden in het overheidsbeleid moet vermijden. Het beleid in de Verenigde Staten ten aanzien van problemen in de grote steden omvat weliswaar beleidsprojecten met een hoge mate van innovatie en flexibiliteit, maar wordt tegelijkertijd gekenmerkt door een hoge mate van politieke polarisatie en discontinuïteit. Stedelijke problemen zijn 'van de democratische partij', terwijl de republikeinen zich profileren zich als een anti-grote-stadspartij. Het gevolg is dat bij elke machtswisseling het roer van het grotestedenbeleid radicaal omgegooid wordt, wat nog al eens leidt tot het onnodig weglekken van met eerder beleid behaalde resultaten.

Een te sterke polarisatie van de stedelijke problemen behoeft in Nederland tot nog toe niet te worden gevreesd. Dit, omdat er hiervoor te veel consensus is als het gaat om de urgentie van het grotestedenbeleid. Bedreigingen voor de continuïteit hadden mogelijkwijs uit een andere hoek kunnen komen, de neiging om verschillende beleidsprojecten op elkaar te stapelen. In een relatief korte periode volgden stadsvernieuwing, probleemcumulatiegebiedenbeleid, sociale vernieuwing en grotestedenbeleid elkaar op, elk met hun eigen financiële instrumenten en selectie van participerende steden. Met de komst van het op drie pijlers gebaseerde grotestedenbeleid is hierin qua geldstromen, qua beleidskader en organisatie standaardisatie aangebracht.

De economische en demografische ontwikkelingen die tot de grootstedelijke problemen hebben geleid, bestaan al enkele decennia. Die continuïteit, en niet de vluchtigheid van beleidsprojecten, dient het uitgangspunt te zijn voor een trendkerend beleid om het economisch en sociaal draagvlak in steden te herstellen.

In het volgende hoofdstuk zal ik deze beleidsprojecten nader bekijken. Ik zal beginnen door allereerst de geschiedenis van het grotestedenbeleid onder de aandacht te brengen. Vervolgens besteed ik aandacht aan de meer technische invulling van het plan en de doelstellingen. Waarna ik als afsluiting de probleemstelling en de onderzoeksopzet presenteer.

Hoofdstuk 1

§ 1.1 Geschiedenis Grootstedelijk beleid

Het ministerie van VROM definieert stedelijke vernieuwing als volgt: 'de op stedelijk gebied gerichte inspanningen die strekken tot de verbetering van de leefbaarheid en veiligheid, bevordering van een duurzame ontwikkeling en verbetering van de woon- en milieukwaliteit, versterking van het economisch draagvlak, bevordering van de sociale samenhang, verbetering van de bereikbaarheid, verhoging van de kwaliteit van de openbare ruimte of anderszins tot structurele kwaliteitsverhoging van dat stedelijke gebied'.

Stedelijke vernieuwing, uitgewerkt in het 'Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing' (ISV) maakt onderdeel uit van het Grootstedelijk beleid (GSB). Het GSB richt zich op de dertig grootste steden van Nederland (G30) en heeft als doel de stedelijke problematiek op een drietal gebieden aan te pakken en in goede banen te leiden. Het GSB onderscheidt drie pijlers: een fysieke, een sociale en een economische pijler. Stedelijke vernieuwing richt zich primair op de eerste pijler: de fysieke kant van het GSB. Het heeft tot doel door middel van fysieke maatregelen de kwaliteit van het stedelijk woon-, werk-, en leefmilieu te verbeteren. Onder deze fysieke pijler vallen bijvoorbeeld: de herstructurering van woonwijken, het beheer van de openbare ruimte en grote bouwprojecten. De fysieke pijler heeft direct en indirect invloed op zowel de sociale als economische pijler en andersom. Een integrale aanpak van deze materie is daarom vereist.

In deze scriptie zal ik me bezig gaan houden met de sociale pijler van het grootstedelijk beleid. Deze pijler omvat diverse doelstellingen. Onder andere naar gevarieerde woonmilieus, een passende huisvesting van doelgroepen, het tegengaan van segregatie, een goede omgevingskwaliteit (waaronder een goede milieukwaliteit), een zorgvuldig ruimtegebruik, economische vitaliteit, een goede bereikbaarheid, een sterke sociale infrastructuur en andere zaken die de beleving van een stad voor bewoners, bedrijven en bezoekers bepalen. De samenhang tussen deze terreinen is onlosmakelijk.

Om in aanmerking te komen voor het zogenaamde Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) dienen gemeenten een Meerjarenontwikkelingsprogramma (MOP) op te stellen. In dit programma beschrijft een gemeente de opgaven waar zij voor staat en welke gelden zij nodig denkt te hebben om haar plannen te realiseren. De inhoud van het MOP moet voldoen aan een aantal procesmatige en inhoudelijke criteria die VROM heeft vastgesteld. Binnen deze gestelde eisen zal ik gaan bekijken waar gemeenten de nadruk op leggen en waarom. Hiervoor zal ik een aantal gemeenten uitlichten om aan een nader te onderzoek onderwerpen.

§ 1.2 Waar streeft men naar bij stedelijke vernieuwing?

Aan de revitalisering van steden wordt door de overheid grote waarde gehecht. Er is sprake van een toenemende druk op stedelijke gebieden. Dit uit zich in zaken als werkloosheid, leefbaarheidsproblemen en het wegtrekken van bedrijvigheid. Factoren die elkaar ook nog versterken. De in kwaliteit teruglopende stadsdelen moeten ook nog concurreren met nieuwe, zogenaamde uitleggebieden en het landelijke gebied. Conclusies die men hieruit kan trekken, zijn dat steden hun potenties beter moeten benutten, een meer samenhangende aanpak vereist is gericht op kwaliteitsverhoging van woon- en werkmilieu en dat bepaalde wijken een intensieve herstructurering dienen te ondergaan.

Beleid

Het beleid richt zich vooral op de kwaliteit van de leefomgeving, waarbij de fysieke aspecten (wonen, werken, ruimte en milieukwaliteit) de belangrijkste punten zijn. Maatregelen zoals vervangen en verbeteren van woningen, het herinrichten van de openbare ruimte en herstructurering van bedrijventerreinen zijn hierbij de belangrijkste activiteiten. Dit wil echter niet zeggen dat alle maatregelen strikt fysiek zijn. Als ze dit wel zijn, dan is in ieder het beoogde effect niet altijd fysiek. Het beoogde resultaat (vitalisering van steden) is zelfs in hoofdzaak sociaal te noemen. Gemeenten kunnen op grond van de wet stedelijke vernieuwing in aanmerking komen voor een rijksbijdrage als ze voldoen aan de eisen die de wet stelt. In het ontwikkelingsprogramma dienen de gemeentelijke doelstellingen van stedelijke vernieuwing:

- voldoende onderbouwd te zijn;
- weergegeven te zijn in toetsbare resultaten;
- in relatie te staan met de niet-fysieke leefomgeving;
- betrekking te hebben op het investeringstijdvak;
- inzicht te geven in het daarop volgende tijdsvak;
- een financiële paragraaf te hebben;
- aan te geven hoe en met welk resultaat met betrokken partijen is overlegd;
- aan te geven hoe deze bij de uitvoering worden betrokken.

§ 1.3 Investeringsbudget stedelijke vernieuwing

Het uitgangspunt van het bovenstaande is dat de planning en uitvoering van stedelijke vernieuwing vooral de verantwoordelijkheid zijn van gemeentebesturen. Deze verantwoordelijkheid wordt gedeeld met andere partijen die hier hun belang bij hebben zoals bewoners, woningcorporaties en andere huiseigenaren, bedrijven en andere belangenorganisaties. Dit moet ook blijken in de afspraken die gemeenten en corporaties maken. Gemeenten moeten de middelen inzetten op een manier waaruit condities geschapen kunnen worden waardoor het voor bovengenoemde partijen aantrekkelijk wordt om te participeren.

De coördinatie van het grotestedenbeleid ligt bij de minister voor grotesteden- en integratiebeleid. Het GSB richt zich op het verbeteren van de concurrentiepositie van vijftieng grote steden door middel van een samenhangende aanpak van de fysieke, de sociale en de economische infrastructuur. Het investeringsbudget stedelijke vernieuwing is er voor alle gemeenten in Nederland en richt zich op de fysieke aspecten, in samenhang met sociale en economische doelstellingen.

§ 1.4 Het Beleidskader

Het beleidskader stedelijke vernieuwing is bedoeld als inhoudelijke leidraad voor de gemeenten bij het opstellen van het gemeentelijke ontwikkelingsprogramma. De doelstellingen en samenhangen zijn bij het bepalen van het beleidskader in het oog gehouden. De stedelijke doelstellingen moeten zowel pas houden met de doelstellingen van het grotestedenbeleid als met de doelstellingen van stedelijke vernieuwing.

De steden hebben elk een visie geformuleerd voor de periode tot en met 2010. Deze programma's zijn door het Rijk beoordeeld aan de hand van een aantal toetsingskaders, waaronder het GSB-toetsingskader en het beleidskader stedelijke vernieuwing. Op basis van deze programma's zijn er convenanten afgesloten die 'concrete en meetbare afspraken tussen het Rijk en de betrokken gemeenten bevatten over elkaars bijdrage aan de 'complete stad'(VROM)'. Deze convenanten geven tevens indicaties van de hoogte van de budgetten waaronder de ISV-budgetten voor het eerste investeringstijdvak. Binnen het beleidskader voor stedelijke vernieuwing wordt onderscheid gemaakt tussen de missie van stedelijke vernieuwing en een aantal prestatievelden. Het missiestatement kan beschouwd worden als een samenvatting van de belangrijkste landelijke doelstellingen. De prestatievelden moeten door gemeenten zelf worden geformuleerd. Dit omdat lokale situaties vaak zo verschillend zijn, dat er geen algemeen geldende kwantificerende normen op los gelaten kunnen worden.

Het investeringsbudget wordt door het Rijk rechtstreeks toebedeeld aan de dertig grootste gemeenten en door de provincies aan de overige gemeenten. Voor alle gemeenten is het beleidskader de toetssteen. De provincie ziet toe op de bovengemeentelijke afstemming en waakt ervoor dat de gemeentelijke ontwikkelingsprogramma's sporen met het provinciale beleid op die terreinen waarop de provincie een eigen verantwoordelijkheid heeft. Als gemeenten samenwerken moet er echter een bepaalde transparantie zijn, gezien het feit dat de prestaties van de gemeenten afzonderlijk gemeten en gefinancierd moeten worden.

De doelstellingen die het Rijk nastreeft, worden dus verduidelijkt in het beleidskader. Het beleidskader is een referentiekader in de dialoog tussen Rijk, provincie en gemeente bij het opstellen van de programma's. Hiernaast is het beleidskader voor het Rijk en de provincies, zoals gezegd, een inhoudelijke toetssteen. Er wordt beoordeeld of de plannen van de gemeente voldoende basis vormen voor een doelluitkering. De maatstaf daarbij is de vraag of de gemeente wel presteert wat van haar verwacht mag worden. Gemeenten moeten dus de door de overheid geformuleerde doelen in voldoende mate integreren in hun plannen voor de toekomst.

Het toekennen van subsidie moet een bepaalde verwachting opwekken. Er moet een vertrouwen ontstaan in het gemeentelijke beleid, dat de verschillende partijen voor langere tijd doet participeren in het beleid met betrekking tot de revitalisering van bestaand stedelijk gebied. Aan het ontwikkelingsprogramma zit ook een terugkoppelmechanisme verbonden voor het monitoren van de voortgang en de verantwoording.

Het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) is een groeimodel. In de komende jaren zal bekeken moeten worden of het wenselijk is om de doelstellingen voor de komende periode (na 2010) aan te scherpen. Hiervoor zal het systeem van monitoring in combinatie met een systeem van kwaliteitszorg de nodige informatie moeten verstrekken. Daarbij zal men moeten bekijken of uitbreiding van het ISV noodzakelijk is. Men moet hierbij denken aan zaken als infrastructuur of monumenten. Het ISV is als doelluitkering immers nadrukkelijk bedoeld voor investeringen in de sfeer van wonen, ruimte, milieu, fysieke condities voor economische activiteiten en grootschalig groen in de stad.

§ 1.5 Samenhang pijlers grotestedenbeleid

Fysiek, sociaal en economisch

Stedelijke vernieuwing gaat over het streven naar gevarieerde woonmilieus, een passende huisvesting van doelgroepen, het tegengaan van segregatie, een goede omgevingskwaliteit (waaronder een goede milieukwaliteit), een zorgvuldig ruimtegebruik, economische vitaliteit, een goede bereikbaarheid, een sterke sociale infrastructuur en andere zaken die de beleving van een stad voor bewoners, bedrijven en bezoekers bepalen (VROM). Tussen deze terreinen bestaat een grote samenhang. 'Door kwantitatief en kwalitatief voldoende aanbod van woningen, economische functies en recreatieve voorzieningen in een aantrekkelijke leefomgeving, aan en om de stad, kan de druk op buiten het stadsgewest gelegen locaties verminderen en kan een bijdrage worden geleverd aan het behoud van het contrast tussen stad en land' (VROM).

Een kernopgave voor stedelijke vernieuwing is de aantrekkelijkheid van het wonen in de stad te verbeteren. Dit heeft een kwalitatieve en kwantitatieve kant. Omdat de woningvraag zeer gedifferentieerd is, is het beleid gericht op het vergroten van de keuzemogelijkheden. De gemeenten moeten dus op de hoogte zijn van de toekomstige vraag en op basis van deze inschatting een beleid voeren dat gericht is op een passend aanbod van woonmilieus. De uitbreiding en het beheer van de bestaande woningvoorraad moeten hierop nauw aansluiten.

De huisvesting van doelgroepen vraagt bijzondere aandacht van de gemeente. Men moet hier denken aan gepaste huisvesting voor ouderen, de huisvesting van (ex)-woonwagengebouwen, gehandicapten en dak- en thuislozen. Voor de midden- en hogere inkomensgroepen moet de stad ook een aantrekkelijk woonmilieu zijn.

De aantrekkelijkheid van bestaand stedelijk gebied moet door een gevarieerd aanbod van woonmilieus vergroot worden. Deze woonmilieus moeten van uiteenlopende dichtheid en identiteit zijn om aan de gevarieerde vraag te kunnen voldoen en de druk op buiten de stad gelegen locaties te verminderen. De sociale cohesie is erbij gebaat als binnen de leefomgeving de mogelijkheid bestaat door te stromen. De herstructurering van wijken mag niet leiden tot verdringingsprocessen en onvrijwillige segregatie. Onvrijwillige segregatie betekent in de praktijk het sorteren op etniciteit en/of inkomen. Dit als gevolg van een beperking van de individuele keuzevrijheid. Ongewenste verdringingsprocessen betekenen in dit geval verhuizingen van bewoners tegen hun zin, zonder dat daar een adequate motivering van de gemeente tegenover staat.

De doelstelling van het vergroten van de variatie en differentiatie van woonmilieus, de doelstelling passende huisvesting voor bevolkingsgroepen te creëren, de doelstelling onvrijwillige segregatie tegen te gaan, krijgen gestalte in activiteiten, zoals de bouw van woningen, de verbetering van bestaande woningen, woningverbetering en een gedegen planvorming en begeleiding van het proces.

De bestaande stedelijke omgeving dient van hoge kwaliteit te zijn. Naast de aandacht voor de woningvoorraad moet ook de nadruk gelegd worden op de aantrekkelijkheid van bepaalde gebieden als woon- en werklocatie, als locatie om er te ondernemen en er te verblijven. Dit betekent dus dat er ook ruime aandacht besteed moet worden aan zaken als recreatie, sport en andere ontspanningsmogelijkheden. Het bevorderen van gemengde woon- en werkmilieus past hier ook nadrukkelijk bij. De aanleg van speelplaatsen en de aanleg of wijziging van sportvoorzieningen zijn daarom dus ook activiteiten die zeer wel passen binnen het kader van de verbetering van woonmilieus. Men zou ook nog kunnen denken aan de bouw van welzijnsaccommodaties zoals buurthuizen.

Een zorgvuldig, duurzaam en intensief ruimtegebruik draagt ook bij aan de kwaliteit van de bestaande stedelijke omgeving. De belangstelling voor stedelijke leefmilieus maakt intensivering van het gebruik van de schaarse ruimte een noodzaak. Dit ook om het draagvlak voor wat stedelijke voorzieningen betreft in stand te houden. Het beleidskader voor zorgvuldig ruimtegebruik wordt gevormd door het nationale ruimtelijke beleid (VINEX), waarin het streven naar complete steden en de wens tot bundeling van verstedelijking zijn verwoord. Het streven naar zorgvuldig, duurzaam en intensief ruimtegebruik houdt tevens in dat bepaalde gebieden zullen moeten worden verdicht, terwijl andere gebieden voor verdunning van de bebouwingsdichtheid in aanmerking komen. Verdichting kan bereikt worden door bijvoorbeeld ondergronds bouwen of hoogbouw. Intensief ruimtegebruik kan een bijdrage leveren aan het streven een contrast in stand te houden tussen stad en land, dus, zoals al eerder geconstateerd, de druk op locaties buiten het stadsgewest verminderen.

Activiteiten die passen binnen het streven naar een zorgvuldig, duurzaam en intensief ruimtegebruik zijn bijvoorbeeld de sloop van gebouwen ter verlaging van de bebouwingsdichtheid of bouwen als er vergrotingen van de bebouwingsdichtheid vereist is. Zoals alreeds gezegd, creatief bouwen en verticaal bouwen zowel omhoog als omlaag.

Het economisch functioneren van de steden is in belangrijke mate bepalend voor de Nederlandse economie. Het is van belang dat de sociale en economische dynamiek overeind blijft.

Zonder de stimulering van economische activiteiten in bestaande stedelijke gebieden kan de beoogde vitalisering van de stedelijke economie niet plaatsvinden. De verbetering van het vestigingsklimaat voor bedrijven, de bevordering van de menging van wonen en werken, de herstructurering en revitalisering van verouderde bedrijventerreinen en de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen zijn voorbeelden van activiteiten die tot de economische (re)vitalisering behoren. Deze activiteiten hebben raakvlakken met het grotestedenbeleid. Het uitgangspunt is immers dat door fysieke ingrepen in gebouwen of de omgeving wordt bijgedragen aan het scheppen van ruimte en randvoorwaarden voor economische activiteit. Hierin past ook het integreren van (kleinschalige) economische activiteiten in eenzijdige woongebieden. Naast deze fysieke prikkels moeten ook niet-fysieke prikkels afgegeven worden ter versterking van de economische structuur.

Verbetering van het woon-, werk-, productie- en leefklimaat van steden wordt ook mogelijk gemaakt door verbeteringen van de milieukwaliteit van de stad als geheel

en bepaalde wijken in het bijzonder. De waardering die bewoners hebben voor hun leefomgeving is direct gerelateerd aan verbeteringen die daarin doorgevoerd worden. Dit moet daarom ook vanaf het prille begin geïntegreerd worden in het planvormingsproces. Om de milieukwaliteit van de stad in zijn geheel te vergroten, zullen lawaai, luchtverontreiniging, bodemverontreiniging en (grond)waterverontreiniging moeten worden aangepakt.

Het vasthouden en aantrekken van bedrijven en werkgelegenheid in bestaand stedelijk gebied verhoogt niet alleen de omgevingskwaliteit en belevingswaarde, maar biedt ook perspectief op werk en maatschappelijke participatie en draagt bij aan een versterking van de sociale infrastructuur.

Een aanbod van diverse woonmilieus geeft de consument niet alleen meer keus voor een bepaald woonmilieu, maar schept ook de mogelijkheid meerdere bevolkingscategorieën te huisvesten. Als er goede mogelijkheden zijn voor doorstroming, is dat een bijdrage aan de sociale cohesie. Activiteiten die hierin passen zijn bijvoorbeeld het bevorderen van gemengde woon- en werkmilieus, het samenvoegen van woningen en het stimuleren van het eigen woningbezit.

§ 1.6 Cultuur en stedelijke vernieuwing

Het behoud van cultuurgoederen als monumenten en historische stads- en dorpsgezichten als beeldbepalende, herkenbare stedenbouwkundige en architectonische elementen draagt bij aan de belevingswaarde en is een belangrijke voorwaarde bij de kwaliteitsverbetering van het woon-, werk-, productie- en leefmilieu(bron). Het verleden kan een belangrijke factor zijn voor wat de concurrentiepositie van een stad op buitenstedelijke woon- en werklocaties betreft. Echter, ook in historische binnensteden kan een monocultuur leiden tot een toenemend gevoel van onveiligheid en kan functiemenging, zoals wonen boven winkels, daarin verandering brengen. Activiteiten die passen binnen de doelstelling van het behoud van cultuurhistorische waarden zijn bijvoorbeeld de instandhouding en verbetering van woonhuismonumenten en de bescherming van de historische kwaliteit van de bestaande monumenten.

§ 1.7 Doelstellingen

Bij het vergelijken van steden die vallen onder het GSB-beleid is het van belang om in de eerste plaats de doelstellingen van deze gemeenten onder de loep te nemen. Hier kan men al een eerste indruk krijgen van de motivaties voor de richting die een gemeente op wil.

Er zijn meerdere doelstellingen te onderscheiden:

- doelstellingen omtrent het investeringstijdvak en het daaropvolgende investeringstijdvak. De formulering van een tijdspad kan iets zeggen over urgentie en/of het belang dat gehecht wordt aan een bepaald beleidsgebied;
- doelstellingen zijn op meerdere schaalniveaus geformuleerd. Men moet bijvoorbeeld ook een visie presenteren over de regionale implicaties van het beleid;
- hiernaast zijn er natuurlijk de beleidsinhoudelijke thema's en de doelgroepen waar deze thema's op slaan. Aangezien VROM vaste criteria heeft geformuleerd voor de inhoudelijke en procesmatige kanten van het meerjarenplan, zal ik me toe spitsen op zaken die steden verschillend maken zoals ligging, bereikbaarheid, bevolkingsopbouw, stedenbouwkundige kwaliteit, cultuurhistorie en economische mogelijkheden.

Om inzicht te krijgen in hoe de verschillende gemeenten de sociale pijler invullen, ga ik dus eerst onderzoeken waar zij de nadruk op leggen. Hierdoor komt er ook zicht op de verschillen en overeenkomsten tussen de geselecteerde gemeenten onderling. Ook kan men zien in hoeverre een gestandaardiseerd plan van beschrijven onderhevig is aan keuzes die gemaakt worden door de beleidsmakers.

§ 1.8 Probleemstelling

Door steden voor een groot deel het beleid zelf in te laten vullen, wordt ervan uitgegaan dat dit een meer precieze en daarom ook beter op de situatie aansluitende aanpak is voor de problemen die er spelen in de grote steden. Het uitgangspunt is dat steden zelf het beste weten welke problemen zich voordoen en hoe deze zo doeltreffend mogelijk zijn op te lossen. Om het grotestedenbeleid succesvol te laten zijn, is het wat dit betreft evident dat de steden lokale elementen in de beleidsplannen opnemen. Dit leidt dan ook tot de vraag:

Hoe specifiek lokaal/regionaal zijn de doelstellingen van de gsb-gemeenten?

§ 1.9 Onderzoeksopzet

Om de bovenstaande probleemstelling te beantwoorden zal ik allereerst een aantal steden selecteren en deze vervolgens vergelijken. Want verschillen in omstandigheden en beleid zullen moeten resulteren in verschillende problemen en tevens moeten resulteren in verschillende oplossingen. Ik heb hiervoor vier steden eruit gelicht. Twee grote steden en twee kleinere. Allereerst Rotterdam en Amsterdam en vervolgens Dordrecht en Breda. Hiermee probeer ik een onderscheid te krijgen wat omvang betreft, hebben grote steden andere problemen dan kleinere, of variëren ze het alleen wat schaal en intensiteit betreft. In het geval van Breda gaat het ook over een stad buiten de Randstad.

In het volgende hoofdstuk worden de bovengenoemde steden globaal beschreven. Het betreft hier een beknopte weergave van het Meerjarenontwikkelingsplan. Hier ontvouwen de gemeenten hun ideeën en inzichten over hun visie op de stad, over wat de stad zou moeten zijn en hoe dit te realiseren. Een globale conclusie besluit dit gedeelte en geeft inzicht in de richtingen die de steden gekozen hebben.

De analyse die hierop volgt moet een inzicht geven in de problemen en de oplossingen die geformuleerd zijn door de vier steden. Wat de problemen betreft zal ik de formuleringen van de steden op drie punten bekijken. In de eerste plaats de benoeming van de problemen. Hier zal ik nagaan wat als probleem gezien wordt en hoe deze gedefinieerd wordt. Ten tweede behandel ik welk belang aan de oplossing van de verschillende problemen wordt gehecht, dit komt ter sprake als het gaat over de ordening van de problemen. Hier bekijk ik welke prioriteit er aan welk probleem wordt gegeven. Tenslotte analyseer ik de indicatoren van de problemen en richt ik me op de precisie van het beleid. In welke mate is het beleid gericht op de lokale situatie?

Wat de geformuleerde oplossingen betreft, betreft het een analyse omtrent creativiteit. Zijn de oplossingen nieuw, geïnspireerd op de specifiek plaatselijke problematiek? Wat dit laatste betreft, in hoeverre zijn er plaatselijke pretenties?

Hoofdstuk 2 De geselecteerde gemeenten, doelstellingen

§ 2.1 Introductie

Bij doelstellingen worden twee aspecten onderscheiden:

- de criteria waarop de interventie gericht is. Criteria kunnen heel algemeen geformuleerd zijn, zoals; de sociale cohesie die moet worden verhoogd. Het is echter ook mogelijk dat deze heel specifiek zijn;
- de standaard waaraan door elk criterium moet worden voldaan, willen we van een succesvolle interventie spreken.
(Swanborn, P.G. 1999: p. 82)

De criteria, de doelvariabelen, zijn op verschillende manieren te onderscheiden:

- op basis van abstractieniveau. Waarbij er vaak sprake is van een of meerdere abstracte principes, waaruit operationele variabelen worden afgeleid;
- op basis van aggregatieniveau waarop de criteria als kenmerk betrekking hebben. Het gaat hierbij om het niveau waarop een bepaald criterium betrekking heeft. Het kan dus gaan om kenmerken van een straat of een wijk of een stadsdeel;
- naar de aard van de doeleinden.

De standaard, de score op het criterium, wordt niet altijd geformuleerd. Dit is het geval bij 'open-end' doeleinden. Hierbij is het voor de beleidsmaker niet geheel duidelijk hoe groot de effecten van de interventie zijn. Elke verbetering wordt dan als winst aangemerkt. Het nadeel hiervan is echter dat de kosten niet vooraf kunnen worden begroot. Er zijn echter ook doeleinden waarbij vooraf een bepaalde standaard bepaald wordt. Dit soort standaarden dienen dan echter wel een bepaalde empirische grond te hebben. Dit kunnen overigens ook gronden zijn die gebaseerd zijn op gewoonten. Hierbij wordt een subjectieve grens gehanteerd voor, bijvoorbeeld, het percentage voortijdige schooluitval.

Het is belangrijk om zorgvuldig te werk te gaan als het gaat om het stellen van een standaard. In het geval van een te ambitieus gestelde standaard, zijn de consequenties dat het frustrerend werkt op de uitvoerders van een interventie. Het is mogelijk dat beleidsdoeleinden bewust te ambitieus geformuleerd worden. Hier uit kan volgen dat zowel het publiek als de uitvoerders gestimuleerd worden om het beleid te steunen en er met verhoogde inzet aan te gaan werken. Een tweede reden kan zijn dat men invloed wil uitoefenen op het onderhandelingsproces. Een derde reden om aan 'overshooting' te doen is het stellen van symbolische doelstellingen waaraan een zeker zelfrespect en sociale status ontleend wordt.

Het te laag stellen van doeleinden is ook een strategie. Een laag gesteld doel is makkelijker te realiseren dan een hoog gesteld doel. Het risico wordt dus verkleind dat men faalt. Het spreekt natuurlijk voor zich dat de gepleegde interventie dan wel eens onvoldoende kan zijn om het geconstateerde probleem adequaat op te lossen. Doelstellingen worden niet altijd aan de oppervlakte gebracht. Het openbaar maken van bepaalde doelstellingen kan leiden tot onwenselijke reacties van betrokkenen wat zou kunnen leiden tot weerstand en onrust. Doelstellingen zijn ook niet altijd juist. Er moet een verband bestaan tussen het probleem en de oplossing die men er op los wil laten. Het is ook mogelijk dat men zich met de doelstelling richt op een te hoog aggregatieniveau.

Doelstellingen kunnen ook heel vaag geformuleerd worden. Dit is het geval als er interventies worden voorgesteld zonder dat het duidelijk is wat de relatie is met de uiteindelijke doeleinden. Dit is een gevolg van zaken die spelen rondom de probleemdefinitie. Deze komt als gevolg van onderhandeling tot stand, hierover meer in hoofdstuk drie. Vage doelstellingen kunnen ook geformuleerd worden met het oog op retoriek. Ze hebben dan een meer symbolische functie. Dit heeft als doel het draagvlak te vergroten en het bereiken van consensus. Ruim geformuleerde doelstellingen zwakken de werkelijke problemen af. Het zijn vaak eufemismen voor minder prettig geacht beleid.

Het nu volgende is een geparafraseerde samenvatting van de Meerjarenontwikkelingsprogramma's van de vier steden. Grofweg worden per stad de algemene doelstelling en de programma's die tot het realiseren deze doelstelling zouden moeten leiden, omschreven.

De informatie hierover heb ik verkregen door naar de websites van de desbetreffende steden te gaan en daar het Meerjarenontwikkelingsprogramma op te vragen. Deze heb ik samengevat deels in eigen woorden en deels geciteerd. Ik heb vaak de originele formuleringen overgenomen, omdat deze scherper de intenties verwoorden dan een globale samenvatting. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een aantal conclusies.

§ 2.2 Doelstellingen Amsterdam

Een stad als Amsterdam is verre van een monocultuur. Dit maakt het formuleren van een coherent sociaal beleid tot een ingewikkelde zaak. De gemeente zorgt voor de basisvoorzieningen zoals scholen, gezondheidszorg en sportverenigingen, maar probeert ook zaken zoals de sociale samenhang, de veiligheidsbeleving, de gewenste verhouding tussen culturele identiteit en gemeenschappelijke normen en waarden te definiëren. Amsterdam heeft zowel relatief als absoluut zeer veel inwoners die een uitkering ontvangen, te laag zijn opgeleid voor de moderne arbeidsmarkt of fysieke of mentale beperkingen hebben.

In 2010 wil Amsterdam nog steeds die stad zijn die aantrekkelijk is voor mensen, organisaties en bedrijven. Sommige groepen mensen slagen er niet in om zich zelfstandig te handhaven. Dat geldt relatief vaker voor nieuwkomers, maar ook voor oudere Amsterdammers. Amsterdam verwacht de komende tien jaar niet *de* oplossing te vinden, maar verwacht wel de grootste noden het hoofd te kunnen bieden, wachtlijsten die het gevolg zijn van mismanagement weg te werken, nieuwe onderwijsachterstanden te voorkomen en oude op te lossen. Dus, over het algemeen, beter te coördineren. De stad wil in de komende jaren dus beter problemen registreren en inventariseren en alle partijen op een meer efficiënte manier laten samenwerken.

Dit moet gerealiseerd worden met behulp van een doordacht systeem van afsprakenprocedures, informatie-uitwisseling en voortgangsbewaking, kortom; ketenmanagement.

Voor de kwetsbare Amsterdammers heeft de stad instrumenten en voorzieningen beschikbaar, die hen uiteindelijk onafhankelijk kunnen maken van hulp- en dienstverlening. Maar sommige mensen zullen hun hele leven een beroep blijven doen op hulpverlening. Amsterdam vindt dat het gemeentebestuur en de stadsdeelbesturen mogen worden aangesproken over het niveau van de voorzieningen en de samenhang daartussen. De gemeente spreekt daarnaast de instellingen aan op kwaliteit, doelmatigheid en onderlinge afstemming van hun activiteiten. Van de burgers worden inspanningen vereist om de eigen tekortkomingen weg te werken. Hierbij zijn normbesef, zelfredzaamheid en sociale verbondenheid de kernbegrippen.

Van het grote doel, een sociaal sterke stad, zijn drie belangrijke doelstellingen afgeleid:

Sociale cohesie

Meer sociale cohesie in de buurten en een grotere zelfredzaamheid van kwetsbare Amsterdammers.

Mensen moeten zich samen thuis kunnen voelen in Amsterdam, zich er veilig voelen, zich kunnen ontwikkelen en zich kunnen redden. Daarvoor is het nodig dat de bevolkingsdiversiteit ook in de afzonderlijke wijken en buurten te herkennen is. Net zoals de stad geen monocultuur is, zijn de buurten dat ook niet. Het is aan de stadsdelen, het gemeentebestuur en de burgers zelf om hiervoor het juiste sociale, culturele en economische klimaat te scheppen.

Doelmatige voorzieningen

Een op de vraag toegespitst aanbod van voorzieningen, die zowel in onderlinge samenhang, als op zichzelf doelmatig functioneren.

Er is een grote behoefte aan een goed ontwikkeld netwerk van voorzieningen, waarvan iedere Amsterdammer in geval van nood gebruik zou mogen maken. De gemeente zorgt voor het niveau van de voorzieningen, voor de afstemming tussen de voorzieningen en voor een aanvaardbaar kostenniveau. Het sociale structuurplan biedt de centrale stad en de stadsdelen het kader voor een gezamenlijke aanpak rond een aantal belangrijke sociale thema's. Hiervoor is een werkprogramma opgesteld. Dit programma is belangrijk voor de sociale pijler van het grotestedenbeleid.

Samenwerking

Nauwere samenwerking met organisaties, bedrijven en personen die bereid zijn om gezamenlijk te investeren in een sociaal sterke stad.

Het stadsbestuur kan het GSB-beleid niet in z'n eentje verwezenlijken. Het doet een beroep op alle direct belanghebbenden, organisaties, bedrijven en stadsdelen, om in onderling overleg en met gebundelde krachten Amsterdam tot een sociaal sterke stad te maken. De gemeente zorgt hierbij voor samenhang tussen de inspanningen op het gebied van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening, economie, werkgelegenheid en sociaal beleid.

Om de sociale pijler van het GSB-beleid gestalte te geven, hanteert Amsterdam vier programma's:

- zorg;
- onderwijs;
- veiligheid;
- sport.

Elk van deze vier thema's is deels generiek en deels gericht op doelgroepen. Tot de kwetsbare groepen behoren relatief veel jongeren. Voor deze groep zijn dan ook specifieke beleidsplannen gemaakt. De karakters van de beleidsmaatregelen variëren in wat de soorten activiteiten betreffen. Het kan gaan om concrete plannen, of om

kaderstellende, uitnodigende uitspraken. Amsterdam heeft vier niveaus gedefinieerd voor de sociale pijler:

- extra inspanningen in naoorlogse wijken;
- stimulansen voor zorg en economie in achterstandswijken;
- een stadsbrede aanpak van stadsbrede problemen;
- een impuls voor meer cohesie en veiligheid op wijkniveau.

De programma's zorg, onderwijs, veiligheid en sport kampen alle vier met dezelfde problematiek. Personeelsgebrek, accommodaties die niet voldoen en met te weinig bekendheid.

Het concept 'sociaal sterke stad', operationaliseert de gemeente Amsterdam door aandacht te gaan besteden aan:

- de zorg;
- het onderwijs;
- veiligheid;
- sport.

Deze vier thema's wil ik nu verder toelichten.

Zorg

Binnen het programma zorg onderscheidt Amsterdam acht thema's: schuldhulpverlening, wijkgerichte aanpak gezondheidszorg, sociale activering, brede school met een buurtkarakter, interventieketens voor hulpverlening aan schoolgaande jeugd, basispakket ouderen, interventieketens voor nul- tot vierjarigen en aansluiting van onderwijs op de arbeidsmarkt.

De gemeente Amsterdam gaat meewerken aan een betere inzet van reguliere zorg. Het rijk regelt de modernisering van de AWBZ en de vier grote steden krijgen hierin een eigen positie bij het opstellen van de regiovisies, en het zorgkantoor krijgt meer bevoegdheden bij de jaarlijkse productieafspraken met de zorgaanbieders.

Met de SIGRA (de koepel van zorgaanbieders) en de ZAO (de grootste zorgverzekeraar in de regio), worden afspraken gemaakt over een gezamenlijke aanpak van een aantal belangrijke thema's.

De gemeente is primair verantwoordelijk voor de openbare gezondheidszorg en voor specifieke groepen. De gemeente zet zich om die reden in voor: de wijkgezondheidszorg, de jeugdzorg, de zorg voor ouderen, de opvang van kwetsbare groepen en mensen met een laag inkomen.

Amsterdam wil de gezondheidsverschillen tussen Amsterdammers de komende tien jaar aanmerkelijk terugdringen. Hiervoor is een combinatie van zorg, preventie en

empowerment noodzakelijk. Gezondheidsproblemen moeten vraaggericht en integraal benaderd worden, om zo een op maat gesneden programma aan te kunnen bieden dat meer effect heeft. Zogeheten wijkgezondheidswerkers gaan de gezondheidsontwikkeling in de wijken volgen (monitoren).

De wijkaanpak, bestaat uit drie onderdelen:

- wijkgezondheidspunten;
- zorgcoördinatoren;
- wijkgezondheidswerkers.

wijkgezondheidspunten

Amsterdam begint met de opzet van laagdrempelige wijkgezondheidspunten, die een samenhangend pakket proberen aan te bieden. Er wordt meer samenhang gecreëerd door netwerken te ontwikkelen voor kinderopvang, educatieve voorzieningen, jeugdzorg en jeugdbescherming.

zorgcoördinatoren

De zorgcoördinatoren verbreden de werkzaamheden van het reeds bestaande Vangnet&advies (V&A) in het kader van de meldpunten extreme overlast. V&A zoekt vroegtijdiger oplossingen door snellere doorbegeleiding naar de juiste instellingen.

wijkgezondheidswerkers

Wijkgezondheidswerkers leggen de nodige verbindingen tussen stadsdeel, gezondheids- en welzijnsinstellingen, lokale werkers en wijkbewoners. Een wijkgezondheidsmonitor, die aansluit op de gemeentebrede gezondheidsmonitor, zorgt voor onderbouwing van de specifieke wijkmaatregelen en de bijbehorende evaluatie. Amsterdam wil de komende jaren bereiken dat de zorg zo kort mogelijk duurt, zo licht mogelijk van vorm is en zo vroeg mogelijk wordt geboden. Via de zorgmonitor wordt dit bewaakt.

Samen met ouderen, zorgaanbieders, ZAO-zorgverzekering en stadsdelen heeft de centrale stad het toekomstig beleid vastgelegd in een stadsvisie. Het gemeenschappelijk doel is een beter gebruik van de voorzieningen te stimuleren, vooral door een betere voorlichting en advisering.

Het programma voor de komende jaren bestaat in ieder geval uit de volgende vier onderdelen:

- De huisbezoeken worden afgelegd door zowel vrijwilligers als professionals, die problemen signaleren, wensen inventariseren en zonodig doorverwijzen naar eerstelijns hulpverlening;
- De informatie die via de huisbezoeken wordt verkregen, wordt in een uniform systeem verwerkt, zodat het mogelijk is ontwikkelingen te volgen en eventueel op stedelijk en stadsdeelniveau bij te sturen of nieuw beleid te ontwikkelen. Als zorgbemiddelaars hebben de ouderenadviseurs tot taak om, in samenwerking met de zorg- en welzijnssector, ouderen te helpen gebruik te maken van alle mogelijkheden om zo lang mogelijk zelfstandig te wonen;
- Het sesamproject heeft tot doel de drempel te verlagen voor allochtone ouderen;
- Bij de opvang van dak- en thuislozen, maar elders ook van vrouwen in bedreigende situaties, streeft Amsterdam ernaar de instroom in opvangvoorzieningen te beperken en tegelijkertijd de opvangcapaciteit uit te breiden.

De opvangcapaciteit wordt volgens een reeds vastgesteld plan sterk uitgebreid. Men streeft naar een capaciteit die zodanig is dat niemand meer tegen zijn of haar zin op straat hoeft te overnachten.

Voor de Opvang van vrouwen in bedreigende situaties beschikt Amsterdam over vier instellingen voor de opvang van vrouwen die slachtoffer zijn van geweld, en die voor zichzelf en eventuele kinderen nog steeds risico's lopen.

Amsterdam werkt tevens aan een strafrechtelijke opvang voor harddrugverslaafden.

Bijstandsccliënten helpen werklozen aan betaald werk en helpen hen uit de uitkering. Dit is een belangrijke taak voor de sociale dienst, die bij de uitoefening samenwerkt met diverse andere instellingen. Het armoedeprogramma is grotendeels gericht op huishoudens met een netto besteedbaar inkomen op, of onder het minimumniveau. Het heeft tot doel inkomensverschillen en sociale uitsluiting te voorkomen, te verlichten of op te lossen. Er zijn hier verschillende financiële instrumenten voor. Voor Amsterdammers die voortdurend overlast veroorzaken heeft de gemeente het laatstekansbeleid. Dit verzorgt een woning met tijdelijk huurcontract en verplichte woonbegeleiding. Daarbij wordt ook ondersteuning geboden door de zogenaamde formulierenbrigade, deze mensen bieden ondersteuning bij het invullen van de niet altijd even duidelijke papierwinkel.

In het armoedebeleid worden twee onderdelen verder ontwikkeld: de schuldhulpverlening en de plusvoorziening.

Schuldhulpverlening

Door schuldenaren te leren hoe ze inkomsten en uitgaven in balans kunnen brengen wordt gepoogd om problematische schulden te saneren. Bovendien richt schuldhulpverlening zich op preventie van schulden.

De hulpverlening vindt plaats via acht regionale schuldhulpbureaus, die inmiddels allemaal operationeel zijn.

Plusvoorziening

De plusvoorziening is een aanvullende regeling voor twee doelgroepen: ouderen met alleen een AOW en gezinnen met minimumvoorzieningen met jonge kinderen, die minstens vijf jaar lang een minimuminkomen ontvangen. De vergoeding van het Rijk schiet te kort, de gemeente past het zelf bij.

Het sociale activeringsprogramma geeft cliënten de kans anders dan via betaald werk actief aan de samenleving deel te nemen. Het gaat om vrijwilligerswerk in bestaande organisaties of in projecten die de leefbaarheid in woonwijken moet bevorderen. Het lijkt erop dat dit bij een (beperkt) aantal deelnemers toch de weg baant naar arbeidsgerichte trajecten.

Onderwijs

Het jeugdbeleid is vastgelegd in een aantal afzonderlijke programma's.

Gemeenschappelijk is dat zij resultaatgericht zijn en onderling samenhangend zijn en recht doen aan de driedeling gezin, school en rest.

De gemeente wil via ketenmanagement het jeugdbeleid integraal aansturen en laten uitvoeren. Samenhang, voortgang en kwaliteit kunnen zo worden bewaakt. Het ketenmanagement levert een aantal producten op. Eén daarvan is én beschrijving van de uitvoeringsprocessen én financiering per programma. Er komt ook een systematiek voor planning en control. Andere producten zijn: stramienen voor de rapportages, een communicatiestructuur en kwaliteitscriteria per programma. Het ketenmanagement leidt tot de volgende effecten: een heldere aansturing voor alle actoren; meer efficiency en effectiviteit bij de uitvoering; betere interventiemogelijkheden; grotere participatie van betrokkenen bij beleidsontwikkeling; een op maat gesneden aanbod. Consultatiebureaus zien vrijwel alle kinderen tot vier jaar. Zij vervullen dus een knooppuntfunctie. Daarom wil Amsterdam deze bureaus uitbreiden tot Ouder-Kind-Centra (OKC), waar opvoedingsondersteuning, voorschoolse activiteiten, kinderopvang, schoolgezondheidszorg en voorlichting centraal worden aangeboden. De gemeente zorgt ervoor dat er een financieel beleidskader ontwikkeld wordt op basis waarvan zij kan opereren in het zogenaamde Tripartiete Overleg Zorg. Hiernaast ontwerpen de GG&GD, Amsterdam Thuiszorg en de stadsdelen modellen voor de OKC's. Op basis van die ontwerpen worden er drie pilots gestart. Tenslotte wordt, op basis van de ervaringen in deze drie pilots, een plan van aanpak gemaakt voor de invoering.

De brede school is in feite een samenwerkingsverband tussen onderwijs, hulpverlening, gezondheidszorg, sport en cultuur. Het effect daarvan is dat de voorzieningen beter voldoen aan de vraag en zo dicht mogelijk bij de leerlingen worden aangeboden

Het programma kwalificatie bestaat uit een mix van activiteiten: voorschool,

prestatieverbetering primair en voortgezet onderwijs, vakmanschap en werkgericht leren. Tussen deze activiteiten moet de schoolloopbaan ononderbroken blijven, gaan de leerlingen uitsluitend gediplomeerd van school af en zijn zij bemiddelbaar op en beschikbaar voor de arbeidsmarkt. Werkgericht leren is een programma dat erop gericht is veertien- tot eenentwintigjarigen die problemen hebben in het bestaande onderwijs, een kwalificatie te laten halen en vervolgens op de arbeidsmarkt hun plek te laten vinden.

Volwassenen die, door een onderwijsachterstand, moeilijk aan een baan komen of die maatschappelijk geïsoleerd dreigen te raken, kunnen via deze vorm van naschools onderwijs zich alsnog in de markt prijzen. Deelname kan ook opgelegd worden, bijvoorbeeld aan uitkeringsgerechtigden, die anders bij de sociale dienst zouden blijven hangen. Verder is er nog een apart onderdeel dat zich bezig houdt met de educatie van nieuwkomers.

Veiligheid

De komende jaren ligt in Amsterdam de prioriteit bij versterking van de veiligheid in de wijken. De impuls voor meer cohesie en veiligheid wordt uitgewerkt op het niveau van de wijken. De essentie van een integraal veiligheidsbeleid is de inspanning van de diverse spelers (politie, gemeentebestuur, welzijnsinstanties, scholen en woningbouwcorporaties) goed op elkaar af te stemmen. Met het verbeteren van de veiligheid richt de gemeente zich, zoals gezegd, in eerste instantie op de wijken. Wel vereist de veiligheidszorg hechte samenwerking tussen buurt, wijk, stadsdeel en centrale stad. Op buurt- en wijkniveau ontplooit Amsterdam een aantal initiatieven met een gemeenschappelijk motto: vroegtijdig, consequent en met een lage drempel! De behoefte aan invoering en handhaving van heldere regels leeft bij grote groepen in de stad. In de wijken worden de problemen ervaren, in de wijken moeten ze worden opgelost, met specifieke kennis van de lokale situatie. Dit alles afgestemd op het niveau van het stadsdeel en met inbreng van stadsbreed beleid. Uniformiteit in de aanpak en zichtbaarheid van de maatregelen door de hele stad heen geven mensen vertrouwen in het slagen van het veiligheidsbeleid.

Amsterdam heeft gekozen voor drie deelprogramma's die de veiligheid en de leefbaarheid in de wijk vergroten:

- veiligheidssteunpunten in de wijk;
- buurtregie door politie;
- justitie in de buurt.

Een veiligheidssteunpunt is de thuisbasis voor politiemensen, toezichthouders en wijkbeheerders. Hier worden de onderlinge werkzaamheden afgestemd. Bewoners kunnen er terecht met vragen, meldingen en tips. Het doel van deze laagdrempelige voorziening in de wijk is het stimuleren van een veilige en goed onderhouden woon-, werk- en leefomgeving. Zo werken veiligheidssteunpunten in de wijk preventief. Dit werkt echter alleen als er voldoende afstemming tussen de steunpunten onderling is, anders bestaat er een kans op probleemverschuiving. Individuele politiemensen krijgen gedurende een aantal jaren een specifieke buurt als vast werkgebied. Voor veiligheids- en leefbaarheidsvraagstukken worden zij (de individuele politiemans) de buurtregisseur, zij worden als het ware onderdeel van de buurt. Kortom, hij/zij is een (h)erkende pacificerende factor in de buurt onder het motto: kennen en gekend worden. Alle aspecten van het veiligheidsbeleid worden dichterbij de feitelijke problemen aangepakt.

Met Justitie In de Buurt (JIB), is enkele jaren geleden de basis gelegd voor

ontplooiing van justitionele activiteiten op wijkniveau. JIB is een bureau in een wijk, dat wordt bemand door medewerkers van het Openbaar Ministerie. Doel is een directe rol in de buurt te spelen door het geven van voorlichting aan bewoners, conflict- en schadebemiddeling, inning van boetes, taakstrafgesprekken en executies van straffen. De kracht van JIB ligt vooral in het op wijkniveau samenbrengen van activiteiten van de Raad van Kinderbescherming, het stadsdeel, de politie en de (jeugd)reclassering.

Amsterdam zet zich in om ernstige overlast, veroorzaakt door sociaal kwetsbare individuen, te verminderen. Hier raken veiligheid en zorg elkaar. De groep van overlastveroorzakers is niet groot, maar in de beleving van de mensen zijn zij voor een groot deel verantwoordelijk voor de onveiligheid, overlast en criminaliteit in de stad. Daarom is er een Bestuurlijk Overleg Problematische Personen (BOPP) ingesteld. Dit overleg bepaalt het kader voor de diverse projecten. Niet in het ene stadsdeel tolerant zijn en in het andere niet. Geweld moet door de overheid, maatschappelijke organisaties en burgers gezamenlijk worden bestreden. Afstemming en coördinatie zijn nodig om de bestrijding van geweld zo effectief mogelijk aan te pakken. Het coördinatiepunt Publiek Geweld gaat de volgende vormen van geweld en agressie bestrijden:

Geweld door jongeren, agressie en geweld op en rond scholen, geweld tegen toezichthouders, agressie in het openbaar vervoer.

In het programma Jeugd en Veiligheid wordt gestreefd naar een integrale aanpak van jeugdcriminaliteit door een combinatie van preventieve en repressieve maatregelen. De volgende maatregelen moeten worden geïntensiveerd : de aanpak van de harde kern- jongeren, begeleiding van jongere jeugd (acht tot dertien jaar) in multiprobleemsituaties, mentoraat, de aanpak Veilig in School en aanpakken in stadsdelen. Jeugd en Veiligheid heeft twee doelstellingen: sluitende aanpak van jeugdcriminaliteit en veilige ontmoetingsplekken voor jongeren.

De doelstelling luidt: elke jongere die in aanraking komt met justitie krijgt direct een strafrechtelijke afdoening of wordt in een pedagogisch traject geplaatst. De instrumenten hiervoor zijn: Justitie In de Buurt, Jeugdhoppers (parkethulpofficieren), en implementaire afdoeningrichtlijnen en het cliëntvolgsysteem.

De doelstelling voor wat de veilige ontmoetingsplekken voor jongeren betreft, luidt: alle plekken waarvan jongeren vaak gebruikmaken moeten zijn voorzien van een maatregelenpakket dat de veiligheid waarborgt en de kans op deviant gedrag minimaliseert. Deze doelstellingen worden ondersteund door het streven naar een betere informatiepositie op het terrein van de (preventie van) jeugdcriminaliteit.

Sport

Sportverenigingen vormen een wezenlijk onderdeel van een lokale sociale structuur. Een vereniging is zelf ook een sociale structuur, die mogelijkheden biedt tot identiteitsvorming, socialisatie en integratie. Mensen doen sociale vaardigheden op die een gunstige invloed hebben op hun positie op de arbeidsmarkt. Ook is sporten een zinvolle vrijetijdsbesteding. Sport voorkomt dat jongeren gaan rondhangen. Sportverenigingen moeten middelen krijgen om tegemoet te kunnen komen aan de vraag naar sportbeoefening door kinderen. Betaalde krachten kunnen activiteiten organiseren waaraan behoefte is, ook voor kinderen die geen lid kunnen zijn. In dit kader zijn twee projecten gestart:

Project Verenigingmanagers. Hierbij versterkt deze managers of vergelijkbare functionarissen de interne organisatie van binnenuit en verbetert de inzet van verenigingssport voor maatschappelijke doelen. Er loopt inmiddels al een project waar al een projectleider voor vier uur per week actief is. Deze formule is een succes gebleken en kan ook op andere maatschappelijke gebieden op een soortgelijke manier van waarde zijn. Het sportcentrum nieuwe stijl is een fundamentele vernieuwing van de organisatie van sportverenigingen waarbij de identiteit van de vereniging behouden blijft. Het toekomstperspectief is een multifunctioneel sportcentrum. Het wordt als stichting die zo een breed en flexibel sportaanbod probeert te creëren georganiseerd.

Financiële problemen op het gebied van jeugdcontributie zijn tweeledig. Enerzijds kunnen veel ouders de contributie niet betalen. Anderzijds ligt het probleem bij de clubs. Die hebben er vaak moeite mee zich zakelijk op te stellen.

Het tweede project, het sportstimuleringsbeleid richt zich op de verstrekking van informatie over de mogelijkheden op sportief gebied. Tevens richt men zich op jeugd, gehandicapten, allochtonen en ouderen.

Voor wat de jeugd betreft werken basisscholen, sportbuurtwerk en sportverenigingen samen. Er worden zomervakantieactiviteiten georganiseerd en er wordt voor financiering gezorgd. De belangrijkste aandachtspunten voor sport voor gehandicapten zijn:

- voorlichting aan gehandicapten;
- stimulering van sportverenigingen;
- verbetering van de vervoersmogelijkheden.

Onderdelen van het sportstimuleringsbeleid voor allochtonen zijn:

- voorlichting over de Nederlandse sportgewoontes;
- voorlichting aan verenigingen over de ins en outs van allochtone leden;
- ondersteuning bij het opzetten van een eigen sportvereniging.

In de zogenaamde 50+-sportgids wordt voorlichting verstrekt over sportmogelijkheden voor ouderen.

§ 2.3 Doelstellingen Rotterdam

In Rotterdam realiseert men zich dat de stad alle verkeerde lijstjes aanvoert. Om deze weinig gunstige positie te verbeteren, moeten er een aantal keuzes gemaakt worden, aangevuld met het kiezen van een methode van werken (sturing), die optimaal rendement oplevert.

De kern van het Rotterdamse sociale beleid is het goed leren voor zichzelf te zorgen en goed met anderen om te gaan; zelfredzaamheid en sociale cohesie zijn de sleutelbegrippen voor een succesvol burgerschap. Het begrip burgerschap wordt in de Rotterdamse visie uiteengelegd in een aantal centrale voorwaarden: de middelen van bestaan, de beslissingsruimte, de capaciteiten, de beschikbare sociale ondersteuning en de sociale omgeving. Op basis van deze indeling is nagegaan welke groepen Rotterdammers om welk beleid vragen. Als centrale opgaven springen het investeren in activerend arbeidsmarktbeleid, jeugd en onderwijs, diversiteit, veiligheid en sociale infrastructuur eruit.

Het bovenstaande geldt voor de Rotterdammers. Voor de stad Rotterdam geldt ook dat er op bepaalde gebieden nog te weinig gepresteerd wordt. De stad kampt met een geconcentreerde en hardnekkige grootstedelijke problematiek. Zo is de stedelijke kwaliteit nog te weinig onderscheiden, werft Rotterdam te weinig als woonstad en is de economie te weinig divers. De opgave om de meest kwetsbare wijken aan te pakken zal een cruciale succesfactor zijn. Aan de andere kant heeft Rotterdam natuurlijk ook sterke punten. Zij heeft een relatief jonge talentrijke en ondernemende bevolking, met een grote sociale weerbaarheid, een kosmopolitische grootstedelijke cultuur, een bloeiend stedelijk leven, een moderne identiteit en een kenmerkende skyline, met een werkklimaat gekenmerkt door aanpakken en vernieuwing.

Zoals reeds gezegd, is stadspolitiek een kwestie van keuzes maken: de opgaven zijn groot, de middelen beperkt. Uit het geheel komt een beeld van zwakke en sterke schakels naar voren. Gerichtheid op de zwakste schakels mondt voor wat het investeren in succesvol burgerschap betreft uit in vier hoofdprioriteiten:

werk (en activering in brede zin);

- Onderwijs en Jeugdbeleid;
- Kwetsbare Groepen;
- Veiligheid.

Een andere categorie van prioriteiten betreft de methode van werken: het vergroten van de mogelijkheid tot sturing. Hierbij gaat het om:

- de wijkaanpak, een aanpak met een integraal karakter en een andere manier van werken;
- het organiserend vermogen; het mobiliseren van alle partijen zowel publiek als privaat, voor de gemeenschappelijke zaak. Vergroting van de samenwerking en een steviger regie, daar waar organisatorische fragmentatie een effectieve aanpak in de weg staat;
- het stimuleren van initiatief, ondernemerschap en zelfredzaamheid.

Deze twee categorieën van prioriteiten zijn bepalend voor de verdere uitwerking in de programma's. Waar mogelijk voorzien van scherpe doelstellingen en meetbare resultaten, en voor de inzet van middelen: de investeringsstrategie.

De plannen voor de komende vier tot vijf jaar zijn uitgewerkt in een programma. Zoals reeds opgemerkt, staan de bevordering van zelfredzaamheid, goed voor jezelf kunnen zorgen (als sociaal belang) en sociale cohesie en goed met anderen kunnen leven (als eigen belang), centraal in de aanpak van sociale problemen in de komende tien jaar. De hoofdtaak van de stad als samenlevingsvorm is daarmee de burgers voldoende ruimte, structuur en steun te bieden om met andere stadsgenoten verbonden te kunnen zijn.

Werk en Activering

Hoewel het geregistreerde werkloosheidspercentage in de periode 1994-1998 is gedaald van zestien naar tien procent is dit percentage nog beduidend hoger dan het landelijk gemiddelde. Ook de mismatch tussen vraag en aanbod is nog sterk aanwezig. De vermindering van de werkloosheid heeft daarom een hoge prioriteit.

Doelstelling:

Het streven is er op gericht het verschil tussen Rotterdam en het landelijk werkloosheidspercentage terug te brengen van de huidige vijf procent naar twee à drie procent.

Het beleid is gericht op langdurig werklozen en wordt aangevuld met preventief beleid: het voorkomen van langdurige werkloosheid. Deze aanpak is in 1999 gestart. In 2003 is de totale sluitende aanpak gerealiseerd en zal aan alle nieuwe werklozen een arbeidsmarkttraject aangeboden worden.

Onderwijs en Jeugdbeleid

Het uiteindelijke doel van het jeugdbeleid is jongeren van nul tot vierentwintig jaar te begeleiden naar maatschappelijke zelfstandigheid (zelfredzaamheid) en ervoor te zorgen dat ze een positieve bijdrage aan het maatschappelijk leven kunnen geven (sociale cohesie). Ongeveer tien à vijftien procent van de jongeren in Rotterdam heeft hier forse problemen mee. Het gaat dan over ongeveer 15.000 jongeren in de stad. Bij het voorkomen en aanpakken van die problemen heeft onderwijs absolute prioriteit. Een stadsbrede jeugdmonitor moet de ontwikkeling in beeld brengen, om gerichte acties mogelijk te maken.

Doelstellingen:

- het preventieve jeugdbeleid wil voorkomen dat kinderen op latere leeftijd ernstige emotionele- en gedragsproblemen krijgen. Gestreefd wordt naar opvoedingsondersteuning van 80 procent van de kinderen in een achterstandsituatie;
- verder is er de doelstelling die de kwaliteitsverhoging van het onderwijs betreft. Meetbare doelstellingen hieromtrent worden nog geformuleerd;
- bijdragen aan het dichten van de kloof (mismatch) op de arbeidsmarkt.

Kwetsbare Groepen

Tot de kwetsbare Rotterdammers worden langdurig werklozen, alleenstaande ouderen, drugsverslaafden, psychiatrische patiënten en dak- en thuislozen gerekend. Andere groepen komen indirect aan bod.

Het bereik van het bestaande zorgaanbod is vaak onvoldoende, te versnipperd of te generiek. Van een enigszins sluitende aanpak is meestal geen sprake. Vaak ontbreekt het ook aan een duidelijk verwijzingsstelsel. Ook ten aanzien van afstemming en samenwerking tussen de verschillende voorzieningen, instellingen en projecten valt nog veel te winnen.

Doelstelling:

Het opzetten van een sturingsunit die tot taak krijgt de beleidsmatige en organisatorische aanpak t.a.v. diverse groepen in kaart te brengen, best practices te inventariseren en verbeteringen en opvulling van witte vlekken te stimuleren en mogelijk te maken. Armoedebeleid en schuldhulpverlening worden hierbij als speerpunten neergezet.

Veiligheid

Waar er een verband bestaat tussen onveiligheid enerzijds en leeftijd, verslaving en immigratie anderzijds, kent Rotterdam een verhoogd risico op onveiligheid.

Uitgaande van het recht dat iedereen heeft om zich op elk gewenst moment overal in de stad veilig te kunnen bewegen kan worden vastgesteld dat voor bepaalde groepen, op bepaalde tijden en op bepaalde plaatsen sprake is van fundamentele aantastingen van dat recht.

Het programma richt zich in het bijzonder op drugsoverlast, jeugd en wijkveiligheid. Waar het gaat om kwetsbare plekken is het programma gericht op de woning, de veiligheid in buurt en wijk, op scholen, in uitgangscentra en openbaar vervoer.

Doelstelling:

Het realiseren van een veiliger Rotterdam waarbij het rapportcijfer voor de beleving van veiligheid van het huidige zesje naar een zeven wordt verhoogd.

§ 2.4 Doelstellingen Breda

In grote steden dreigt een tweedeling te ontstaan tussen degenen die werken en degenen die aan de kant staan. Als mensen in mindere mate gebruik kunnen maken van maatschappelijke hulpbronnen als arbeid, inkomen en onderwijs lopen zij een groter risico niet voldoende maatschappelijk te functioneren. Breda is zich ervan bewust dat deze maatschappelijke ontwikkeling niet aan haar voorbij gaat. De kloof tussen wel en niet mee doen wordt voor bepaalde groeperingen al maar groter en dat ervaart de gemeente Breda als bedreiging. Breda is een snelgroeiende stad en daarom verwacht ze ook groeiende problemen in de toekomst. De Bredase ambitie is dan ook: groeien in kansen, maar dan ook voor iedereen.

Bij het versterken van de sociale infrastructuur en het vergroten van de sociale kwaliteit ligt de aandacht van het Bredase beleid op het vergroten van de participatie van de kwetsbare groepen. Dit is nodig om de dreigende tweedeling tegen te gaan. Dit beleid is enerzijds gericht op het bevorderen van deelname aan het maatschappelijke verkeer en anderzijds op het voorkomen en bestrijden van sociaal isolement. Het beleid is gericht op voorzieningen op het gebied van zorg, onderwijs, huisvesting, gezondheid en recreatie. Tevens geven de mensen, in deze voorzieningen ontstane netwerken, zelf vorm aan hun bestaan. Deze netwerken houden mensen uit het zorgcircuit. Kwetsbare groepen staan overwegend buiten deze netwerken. Hiervoor is een aanvullend aanbod vereist. Deze maatschappelijke kwetsbaarheid kenmerkt zich door een opeenstapeling van problemen, waarbij samenhangend integraal beleid noodzakelijk is. Daarom is er extra aandacht voor een aantal risicogroepen. Breda wil een samenleving zijn zonder scherpe economische tegenstellingen, een relatief veilige stad met een gevarieerd aanbod van diensten en voorzieningen.

Breda heeft gekozen voor een thematische invulling van het streven naar de complete stad. De drie thema's zijn:

- Werk en Cultuur;
- Wonen en Leven;
- Zorg en Veiligheid.

Werk en Cultuur

Bijna 80 procent van de Bredase werkgelegenheid is gelegen in de dienstensector. Dit is ook de belangrijkste groeisector. De meer traditionele sectoren zoals industrie, bouw en landbouw blijven hierbij achter. De toekomstige werkgelegenheidskansen voor laaggeschoolden zijn gelegen in de afgeleide werkgelegenheid in de groei van de dienstensector. Breda streeft ernaar een stad te zijn waar voor iedereen werk is. Hiernaast willen de beleidsmakers hiervoor ook de randvoorwaarden optimaliseren. Gelet op de sterke werkgelegenheidsontwikkeling in bepaalde sectoren is voor de komende jaren een sectorale benadering van het scholingsaspect van belang. Door een actief beleid naar allochtone groeperingen, kan zowel de werkloosheid, als een verbetering van de toegankelijkheid van zorginstellingen worden bevorderd. Het versterken van de werkgelegenheidsfunctie is een pijleroverstijgende activiteit waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de fysieke en niet-fysieke kant van de economische ontwikkeling. De fysieke kant houdt de ontwikkeling van de fysieke randvoorwaarden in. De niet-fysieke kant houdt zich bezig met vraagstukken omtrent arbeid, sociale activering en de aansluiting school-arbeid.

Breda moet tevens een stad zijn die cultuur uitdraagt. Dit niet alleen op stedelijk

niveau, maar ook in de wijken. Hierbij gaat de aandacht uit naar de versterking van de uitstraling van de openbare ruimte en het scheppen van een gunstig klimaat voor consumptieve en productieve kunst- en cultuurbeleving.

Wonen en Leven

Het uitgangspunt van de gemeente Breda is dat een goed woonmilieu een positieve uitstraling heeft op de stad. Naast een gevarieerd woningaanbod is tevens een goed voorzieningenpeil van belang. De ambitie van Breda is iedere sociaal-economische klasse passende woonruimte te bieden, waarbij fysieke en sociale infrastructuur zijn geïntegreerd. Breda wil problemen, als gevolg van stedelijke ontwikkeling, voorkomen door middel van het vergroten van de waardering voor de fysieke leefomgeving/leefbaarheid en het nemen van fysieke maatregelen. Het duurzaam herstellen van kwetsbare stadsdelen is hier een onderdeel van. De hoofddoelstelling van de Bredase volkshuisvesting is het vergroten van de huisvestingskansen voor alle bevolkingsgroepen, waarbij extra aandacht uitgaat naar kwetsbare groeperingen. Breda streeft naar gedifferentieerde wijken en buurten, waar sprake is van een grote concentratie aan sociale huurwoningen. De VINEX-taakstelling zal hierbij een hulpmiddel zijn, daar hier wijken geconstrueerd kunnen worden naar de gewenste samenstelling. Breda heeft tevens een aantal milieudoelstellingen geformuleerd. Ik acht dit verder buiten het terrein van mijn onderzoeksopzet.

Zorg en Veiligheid

Breda wil een stad zijn die zorg op maat biedt aan mensen die bijzondere aandacht nodig hebben. Voorzieningen moeten voor iedereen bereikbaar zijn. Hiernaast moeten er voldoende mogelijkheden tot maatschappelijke participatie voor iedereen geboden worden. Maatschappelijke participatie is een middel ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting en een stap richting arbeid. Via de bovengenoemde voorzieningen wordt er een platform gecreëerd voor ontmoeting en ontplooiingen, voor de creatie van gelijke uitgangsposities voor de verschillende groepen. Speerpunten in dit beleid zijn gericht op de zelfstandigheid van ouderen, het tegengaan van segregatie en het in een voldoende mate aanwezig zijn van voorzieningen en organisaties die voorzien in sociaal-culturele activiteiten in buurten en wijken. Hierbij worden er tevens curatieve maatregelen getroffen op het justitiële vlak. Dit beleid staat in verbinding met het veiligheidsbeleid. Hier staat men voor het ophogen van de veiligheidsbeleving door preventief en selectief jeugdbeleid en gebiedsgerichte maatregelen voor buurtveiligheid, in combinatie met schone buitenruimte en het terugdringen van de verschillende vormen van overlast, in samenwerking met de hiervoor relevante actoren.

Breda heeft een apart onderdeel ingevoerd in het Meerjarenontwikkelingsprogramma, waarbij dat gaat over de uitvoering van het programma. In de uitvoering moet een evenwicht worden gevonden, tussen enerzijds de integraliteit waar de ontwikkelingsprogramma's om vragen en anderzijds de wijze waarop de stad is georganiseerd. Hierbij zijn analyses, monitoring, planning en management de kernbegrippen.

§ 2.5 Doelstellingen Dordrecht

In de komende tien jaar zal in Dordrecht, wat de sociale aangelegenheden betreft, aan vijf zaken een hoge prioriteit worden gegeven:

- de campagne 'niemand van school af zonder diploma's', waarmee geïnvesteerd wordt in zelfbewuste en weerbare burgers;
- het verder ontwikkelen van de binnenstad;
- het uitvoeren van het economisch ontwikkelingsprogramma;
- de herstructurering van enkele woonwijken;
- de acties rond veiligheid.

Dordrecht wil een stad zijn van en voor mensen die hier elk op hun eigen wijze prettig kunnen samenleven en verblijven. Mensen die in staat zijn en in staat gesteld worden een positieve bijdrage te leveren aan de stedelijke samenleving en die in de verworvenheden daarvan kunnen meedelen. En dat alles in een veilige stad waar in harmonie kan worden geleefd.

Dordrecht wil een stad zijn voor mensen die over competenties beschikken om deel te kunnen nemen aan het maatschappelijke leven en zich zoveel mogelijk zelfstandig staande kunnen houden. Een stad waar meedelen en bijdragen naar ieders vermogen onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn en waar investeringen in de 'harde' en de 'zachte' kant (hardware en software) gelijke tred houden en voor het noodzakelijke evenwicht zorgen.

Dordrecht wil daarnaast ook een beschaafde stad zijn, waar zorg op maat geboden wordt aan mensen die om de een of andere reden, geestelijk of fysiek, tijdelijk of permanent, op zorg zijn aangewezen. Een stad waar zij die de boot dreigen te missen een zetje in de rug krijgen om de aansluiting bij de samenleving te kunnen behouden en te voorkomen dat ze naar de rand afdrijven. Daar waar geboden kansen en perspectieven niet of onvoldoende worden gepakt, past uiteindelijk een wat strakker regime waar de overheid namens een samenleving met drang en dwang zal optreden om erger te voorkomen. Daar waar mensen echt de fout ingaan en fundamentele vrijheden van anderen aantasten en in gevaar brengen, mag van de overheid niet anders worden verwacht dan dat corrigerend en sanctionerend wordt opgetreden.

De sociale opgave die uit het voorgaande volgt, vraagt een integrale aanpak. Ook in de andere pijlers komen sociale vraagstukken aan de orde. Dit programma behandelt niet het totale lokale sociale beleid, maar vooral die onderdelen die in het convenant hun plaats hebben gekregen en waarvan het Rijk duidelijk heeft gemaakt dat ze expliciet in de planvorming moeten worden betrokken. Natuurlijk leidt dit tot een gefragmenteerd beeld, maar dat zou ook voor elke andere manier van presenteren gelden.

Vanuit de stadsvisie 2010 zijn vier meetbare doelstellingen geformuleerd over het lokaal sociaal beleid.

Sociale basisinfrastructuur

De eerste doelstelling van het lokaal sociaal beleid is de zorg voor een doelmatige basisinfrastructuur, voor ontplooiing, ontmoeting, ontspanning en opvang. En anderzijds het doorvoeren van maatregelen om die basisinfrastructuur beter af te stemmen op de vraag. De waardering door de bevolking wat het voorzieningenniveau betreft moet in 2010 op het niveau zijn van de grote steden. In 2004 moet dit verschil gehalveerd zijn.

Zelfredzaamheid

De tweede doelstelling voor het lokaal sociaal beleid, is het scheppen van voorwaarden die het opgroeien tot zelfredzame burgers ondersteunen. Men ziet in Dordrecht (en ook elders) onderwijs als de sleutel voor een goede startpositie op de arbeidsmarkt. Een afgebroken schoolloopbaan en het ontbreken van een startkwalificatie op de arbeidsmarkt belemmeren het zicht op werk en leiden tot afhankelijkheid van de overheid voor een inkomen. Dit gaat vaak gepaard met allerlei andere problemen die vervolgens van invloed zijn op de eigen situatie en die van de omgeving. Per saldo dienen de investeringen te resulteren in een halvering van het (nu veel te grote) aantal leerlingen dat voortijdig het onderwijs verlaat.

Kwetsbare groepen

De derde doelstelling is het bieden van zorg voor kwetsbare en risicogroepen die minimaal nodig is en voor zolang het echt nodig is. Met kwetsbare en risicogroepen worden groepen bedoeld, die niet in staat zijn zich probleemloos naar het beeld van participerende, zelfredzame burger te ontwikkelen, of de groepen die om een of andere lichamelijke en/of geestelijke stoornis niet meer in staat zijn om daaraan te voldoen. Hiermee legt Dordrecht zichzelf een meervoudige taak op. Allereerst moet het bereik van de zorg- en inkomensvoorzieningen verbeterd worden. Vervolgens dient het zorgaanbod samenhangend inhoud te krijgen. Er wordt naar gestreefd het aantal burgers in de bijstand in 2010 met twintig procent verminderd te hebben, inbegrepen het beroep door zorgbehoevenden op de ABV. Waar een sluitend vangnet en een effectieve aanpak sociaal isolement voorkomt, wordt ook gestreefd naar een afname van twintig procent.

Leefbaarheid

De vierde en laatste doelstelling van het lokaal sociaal beleid is de verbetering van de leefbaarheid. Zwakkere groepen en daarmee samenhangende problemen zijn in Dordrecht geconcentreerd in een viertal wijken, die gekenmerkt worden door een relatief grote goedkope woningvoorraad. Daar wonen de sociaal economisch zwakkere groepen en is sprake van een relatief laag opleidingsniveau van de bevolking. Ondanks de opleving van de economie, is de werkloosheid en bijstandsdichtheid er relatief hoog. Veelal is er sprake van een concentratie van allochtonen. In deze wijken staat de leefbaarheid, onder invloed van een veelheid van factoren, onder druk is er sprake van verloedering van (delen van) de woonomgeving en komt criminaliteit meer dan evenredig voor. Een samenhangende aanpak op wijkniveau, waarin ook veiligheid, fysieke verbetering en werk hun plaats krijgen, moet de leefbaarheid verbeteren.

In 2010 wil de gemeente Dordrecht de leefbaarheidscore op het gemiddelde van de

grote steden brengen. In 2004 moet daartoe de leefbaarheidscore tien procent gestegen zijn.

§ 2.6 Globale conclusie

Voordat men beleid formuleert heeft men één of meerdere probleemdefinities ontwikkeld. Deze probleemdefinities zijn van grote invloed op het te voeren beleid. De probleemdefinitie geeft de richting, de intensiteit en de 'scope' van de plannen aan. Om beleid goed te kunnen plaatsen is de perceptie van de beleidsmakers wat het beleidsveld betreft van belang. Wat wordt als kans en wat wordt als bedreiging gezien? Wat is de insteek van de beleidsmakers? Wat wordt belangrijk geacht en waarom? Welke kant moet het met een stad op? En wat is daarvoor de beste insteek?

Amsterdam benadrukt diversiteit. Een stad waarin diverse groepen samenleven. Sommige groepen handhaven zich niet op eigen kracht en hiervoor zijn geen panklare, op iedere groep toepasbare oplossingen te vinden. Men denkt echter dat door middel van een betere afstemming en samenwerking van het hulpaanbod, de doelstelling van een sociaal sterkere stad waargemaakt kan worden. Hierbij zijn normbesef, zelfredzaamheid en sociale verbondenheid de kernbegrippen. Het is aan de stadsdelen zelf om het daarvoor juiste sociale, culturele en economische klimaat te scheppen. De gemeente moet voor de samenhang tussen de inspanningen van alle direct belanghebbenden zorgen.

Rotterdam gaat het om de perspectieven voor de Rotterdammers en Rotterdam. Rotterdam heeft een dusdanige samenstelling dat haar inwoners meer dan gemiddeld problemen hebben om zich in de stad te handhaven. De bevolking wordt veelkleuriger en daardoor sociaal-economisch eenzijdiger. Rotterdam stelt de grondslagen van het sociale beleid ter discussie en poogt deze opnieuw te formuleren. Men zoekt de balans tussen zelfredzaamheid en sociale verbondenheid. Het gaat hier om succesvol burgerschap. Het sociale beleid richt zich er op burgers in staat stellen tot succesvol burgerschap, hun kansen en hun creativiteit om zelfredzaam en sociaal verbonden te kunnen zijn te vergroten.

In Dordrecht maken de mensen de stad. Met hun mogelijkheden en beperkingen geven zij, als inwoner, ondernemer, werknemer of bezoeker letterlijk en figuurlijk kleur aan de stad. Deze mensen moeten in staat gesteld worden en in staat zijn om een positieve bijdrage te leveren aan de stedelijke samenleving. Dit alles in een veilige stad waar in harmonie wordt samengeleefd. De opgave die hieruit volgt, vraagt om een integrale aanpak. Het Dordtse programma behandelt niet het totale lokale beleid, maar vooral de onderdelen die in het convenant hun plaats hebben gekregen en waarvan het Rijk duidelijk heeft gemaakt dat ze expliciet in de planvorming moeten worden betrokken.

Breda is een snelgroeiende stad. Deze groei moet in goede banen geleid worden. Het gemeentebestuur wil dit doen volgens de uitgangspunten van het grotestedenbeleid. Breda moet een vitale, complete en duurzame stad zijn. Hierbij richt men zich op het versterken van de economische structuur en het versterken van de infrastructuur. De sociale pijler wordt ingevuld door middel van het vergroten van de veiligheid en de maatschappelijke participatie. Tenslotte is het versterken van de cultuur een thema, want zonder cultuur geen complete stad.

Tussen de vier steden zijn er op stedelijk niveau grote verschillen. Dit is uiteraard het gevolg van de fysieke, sociale en demografische verschillen die er tussen deze steden bestaan. Hiernaast vinden deze verschillen ook hun oorsprong in de verschillende percepties, opvattingen en uitgangspunten van de beleidsmakers.

Amsterdam denkt door middel van het efficiënter maken van de hulpverlening aan sociaal zwakkere groepen, de doelstelling van een sociaal sterke stad te kunnen bewerkstelligen. Rotterdam zoekt het in goed burgerschap, dat gedefinieerd wordt als een 'goede balans tussen zelfredzaamheid en sociale verbondenheid'. Dordrecht richt zich op de door het Rijk geformuleerde thema's die expliciet in de planvorming betrokken moet worden. Breda wil de groei van de gemeente onder controle houden en doet aan de hand van het convenant van het grotestedenbeleid.

De verschillen, wat de insteek van de gemeenten bij het ontwerp van het meerjaren ontwikkelingsplan betreft, zijn evident. Het is duidelijk dat de twee grote steden, Rotterdam en Amsterdam een meer eigen koers varen dan de twee kleinere, Dordrecht en Breda.

Breda past het investeringsbudget bijna preventief toe. Voordat er eventuele grootstedelijke problemen de kop op kunnen steken, probeert men vooraf een klimaat te scheppen waarin deze minder kans krijgen te gedijen. Gezien de groei van de stad en de daarop gebaseerde missie een logische keuze.

Bij de gemeente Dordrecht is de aanzet, de basis, weinig gericht op de oplossing van de in de gemeente spelende problemen. Men is niet in de eerste plaats bezig met de lokale omstandigheden. In plaats van zich op het gehele spectrum van problemen en oplossingen te richten houdt de gemeente zich aan de door het Rijk geformuleerde regels. De twee kleine steden zijn ook minder abstract bij het formuleren van de doelstellingen. Waar Rotterdam en Amsterdam spreken over hogere waarden als goed burgerschap en in termen van normbesef en verbondenheid gaat het bij de kleinere steden op dit abstractieniveau al over infrastructuur en economische ontwikkelingen.

De meer eigen koers van de grote twee betekent in dezen dat men minder letterlijk bij het convenant van het grotestedenbeleid blijft. Dit convenant stelt dat er in het plan aandacht gegeven moet worden aan een aantal beleidsgebieden. In plaats van deze aandachtsgebieden de naamgever van elk hoofdstuk in het plan te laten zijn, ontwikkelden Amsterdam en Rotterdam eigen kernthema's, meer gericht op de eigen stad en meer zelf richting gevend aan het beleidsproces dat de problemen in de eigen stad aan zou moeten kunnen.

Hoofdstuk 3 Analyse

Beleidsvaluatie en inhoudsanalyse

Het vergelijken van het beleid van vier steden en de toetsing ervan aan de hand van een aantal variabelen is een beleidsvaluatie. 'In de meest brede betekenis heeft evaluatie steeds betrekking op oordeelsvorming: het met elkaar confronteren van waarden en feiten' (van de Graaf & Hoppe 1996: 382). Het gaat hier dus om beoordelen, op zijn waarde schatten, taxeren etc. van beleid.

Hierbij gaat het om tenminste vier zaken:

- een situatie of een verandering daarin;
- een waarneming van de situatie of de verandering;
- impliciete of expliciete waarden, normen, maatstaven of standaarden waarmee de waargenomen situatie wordt beoordeeld;
- een zekere relevantie tot of relevantie voor het beslissen en handelen.

Als het gaat om de effectiviteit van een bepaald beleid is het zaak instrumenten te gebruiken die het mogelijk maken een indruk te krijgen van de beginsituatie. Hiernaast moet men trachten de veranderingen die het gevolg zijn van het gevoerde beleid te detecteren. Waarneming gaat altijd gepaard met interpretatie. 'Dit betekent dat evaluatie niet alleen de activiteit van het beoordelen, het vergelijken van waarnemingen met criteria, maar ook de activiteit van het waarnemen zelf omvat' (Bressers & Hoogewerf, 1984:20f). Dit omdat er bij waarneming een 'bias' optreedt. Waarneming wordt altijd beïnvloed door een beperkt waarnemingsvermogen, zaken die we willen zien en zaken die we gestuurd door onze vooroordelen verwachten te zien. De eigenschappen van de waarneming zijn voor een groot deel het gevolg van de vaak inconsequente, selectieve, bevooroordeelde blik van de waarnemer. Om toch tot overeenstemming te komen over zich voordoende fenomenen vormt 'de mate van intersubjectieve overeenstemming tussen leden van het wetenschappelijk forum een doorslaggevend criterium voor de correctheid van de maatregel' (Hoppe & van der Graaf 1996:383). Bij evaluaties moet men dus zoeken naar relevante, betrouwbare en valide interpretaties van situaties en veranderingen daarin. In deze scriptie zoek ik naar een shift in focus, richting de lokale situatie. De achterliggende gedachte van het grotestedenbeleid is immers, dat de steden zelf een beter inzicht hebben in de problemen die in die steden spelen, dan de centrale overheid, en dat als gevolg hiervan door de steden een meer precies beleid kan worden ontwikkeld dat rekening houdt met meer lokale kenmerken. De betekenis van normen, waarden en maatstaven is altijd een bron van discussie. Technische beleidscomponenten hebben altijd hun oorsprong in situationele rechtvaardigingsoordelen. Een rechtvaardigheidsoordeel is altijd een keuze. Dat als gevolg daarvan betwist kan worden. Het gaat hier dus om de geldigheid van het oordeel. Deze geldigheid is alleen vast te stellen als gevolg van politieke oordeelsvorming. De waarneming wordt door deze keuze, de keuze van waarden en normen, gestuurd. Aan de andere kant stuurt de empirische toegankelijkheid van de situatie de keuze van de waarden en normen.

Evaluatie heeft dus in de breedste zin van het woord het karakter van:

- informatieverzameling, waarbij het gaat om het controleren van betrouwbare, valide en relevante interpretaties van situaties en veranderingen daarin;
- toetsing aan ethische maatstaven waarbij het gaat om beredeneerde geldige

en toepasbare criteria;

- leren, het leveren van een bijdrage aan functionele en waardenrationaliteit, of de houdbaarheid van het redeneren en de haalbaarheid van het handelen. (Hoppe & van der Graaf 1996:385, Brasz, 1986).

Een evaluatie kan betrekking hebben op alle aspecten van zowel de inhoud, de processen en als de effecten van een beleid. In deze scriptie gaat het om het eindproduct van het beleidsproces, om het Meerjarenontwikkelingsprogramma, een document waar ik een inhoudsanalyse op uit ga voeren. Bij deze inhoudsevaluaties gaat het om beleid in de betekenis van een plan.

De inhoudsanalyse die ik hier ga gebruiken is een manier om grote hoeveelheden data inzichtelijk te maken. Dit is mogelijk door een aantal strikte regels wat betreft codering toe te passen. Ik gebruik de 'content analysis', omdat deze bij uitstek geschikt is voor onderzoek naar trends en patronen in geschreven documenten. Volgens Krippendorff (1980) zijn er zes vragen die beantwoord moeten worden in elke content analyse:

- welke data wordt geanalyseerd?
- hoe zijn deze gedefinieerd?
- wat is de populatie waaruit deze worden verzameld?
- in welke context de data geanalyseerd worden?
- wat zijn de grenzen van de analyse?
- wat is het doel van de analyse?

Er zijn drie problemen die de kop op zouden kunnen steken bij deze manier van werken. In de eerste plaats, de documenten die niet volledig zijn. In het geval van het onderzoek kan dit niet het geval zijn, omdat de beleidsplannen opgezet en geformuleerd zijn volgens strikte normen. Het tweede probleem, aldus Krippendorff, heeft te maken met onjuiste documenten. Ook hier is het bovenstaande van toepassing. De te onderzoeken documenten zijn gelijk van opzet.

Tenslotte zouden bepaalde documenten wel de juiste kenmerken kunnen hebben voor een analyse maar zijn ze niet te coderen. Ook hier geldt het bovenstaande. Hieruit is te concluderen dat dit een goede methode van analyse is voor deze data.

Bij de uitvoering van een inhoudsanalyse is het allereerst zaak twee kernvariabelen te definiëren voor het onderzoek. In dit geval zijn dat de door de steden geformuleerde problemen en oplossingen hiervoor. Door middel van codering worden de te onderzoeken documenten gecodeerd of geclassificeerd aan de hand van deze twee variabelen. Als gevolg hiervan wordt het duidelijker waarop de aandacht gericht moet worden. Wat de variabele 'problemen' betreft heb ik besloten me te gaan richten op de benoeming van het probleem, de prioriteit die eraan gegeven wordt en tenslotte de precisie van de probleemformulering. Als het gaat om de variabele 'oplossing', richt ik me op de creativiteit van de oplossing en de lokale pretenties hiervan.

Bij het vergelijken van de steden aan de hand van de door hen geformuleerde problemen en oplossingen kan er sprake zijn van verschillende formuleringen voor hetzelfde fenomeen. Een begrip als, bijvoorbeeld, leefbaarheid, is vaak onderwerp van meerdere interpretaties. De kunst is dus de verschillende uiteenzettingen voor, ongeveer hetzelfde fenomeen te onderscheiden en deze onder te brengen bij een

verzamelbegrip. Dit verzamelbegrip moet binnen het conceptuele raster van het onderzoek passen.

De conceptualisatie bij deze vorm van onderzoek vereist echter wel de inbreng van enige inhoudelijke en empirische gedachten. Zoals hierboven beschreven is moet er goed gekeken worden naar de conceptualisatie van begrippen. Leefbaarheid, sociale cohesie en kwetsbaarheid zijn allen begrippen die voor conceptuele verwarring kunnen zorgen.

§ 3.1 Analyse kader

De in de vorige hoofdstukken gepresenteerde gegevens, over het grotestedenbeleid in het algemeen en de vier steden in het bijzonder, zullen in dit hoofdstuk geanalyseerd worden. Het gaat hierbij om de door de steden omschreven problemen en het beleid dat op basis hiervan is geformuleerd; de oplossingen.

Problemen, en hun definities, zijn geen objectief vaststaande entiteiten.

Probleemdefinities zijn een gevolg van strijd tussen de hiervoor relevante politieke en/of maatschappelijke actoren. Wat belangrijk wordt gevonden en wat niet, en of het zijn weg vindt naar de beleidsagenda, is een proces dat voor iedere stad zijn eigen unieke weg volgt. Een weg die voor iedere stad naar een andere bestemming loopt. Dit proces, of beter gezegd de uitkomsten hiervan, is een aspect dat ik in de analyse als eerste wil bekijken. Wat wordt als probleem gezien en hoe wordt dit door de desbetreffende gemeente benoemd?

Het tweede aspect van problemen is de prioriteit die eraan gegeven wordt. De plaats die het gekregen heeft in het ontwikkelingsprogramma, de hoeveelheid woorden die eraan besteed worden, kan veelbetekenend zijn. Ook meer inhoudelijk gezien kan men aflezen hoe belangrijk men iets vindt. Dit kan men onder andere bepalen aan de hand van de hoeveelheid tijd en geld die men eraan wil besteden. Tenslotte, wat de problemen aangaat, wil ik mij gaan richten op de precisie van de geformuleerde problemen. Op welk niveau benoemt men de problemen? Dit kan bijvoorbeeld globaal op wijkniveau, maar men kan ook verder preciseren naar etniciteit, arbeidsparticipatie of organisatiegraad.

Als het gaat om de oplossingen voor de te bereiken doelstellingen, analyseer ik deze allereerst op creativiteit. Worden er nieuwe ideeën geopperd, wordt er creatief nagedacht? Ziet men kansen en worden deze ook omgezet in nieuw beleid? Het tweede punt waarop ik de oplossingen wil toetsen zijn de lokale pretenties. Het zou merkwaardig zijn als oplossingen in verschillende lokale settings of contexten geen duidelijke verschillen vertonen.

De centrale vragen bij deze inhoudsanalyse zijn:

- worden er specifieke lokale problemen gedefinieerd?
- worden hier speciaal op deze context toegespitste oplossingen gezocht?
- hebben de beleidsplannen gestalte gekregen met het oog op de plaatselijke situatie?

VROM zelf brengt echter ook een aantal zaken te berde. Zaken waaraan de gemeenten aandacht moeten besteden. Het betreft hier de:

- woningmarktpositie;
- leefbaarheid en kwaliteit van de openbare ruimte;
- cultuurhistorische kwaliteit;
- stedelijke economie;
- lokale milieukwaliteit.

Bij het vergelijken van de programma's dient hier goed rekening mee gehouden te worden. De aanwezigheid van bovenstaande onderwerpen in de programma's van de steden hoeft niet per definitie te betekenen dat hierin voor een stad het probleem gelegen is. VROM denkt dat de oplossing van de grootstedelijke problemen bij de

aanpak van de bovenstaande vijf aandachtspunten ligt. Hier kunnen de steden heel anders over denken. Het is mogelijk dat een stad weinig aandacht wil besteden aan bijvoorbeeld de woningmarktpositie, omdat men hier al voor een groot deel mee klaar is. Er is dan weinig noodzaak om hier uitgebreid op in te gaan. Het lijkt dan dat de stad dit aandachtsgebied niet belangrijk vindt, terwijl het tegenovergestelde waar is. Ze heeft hiervoor al op eigen kracht een beleid geformuleerd. De bovengenoemde aandachtsgebieden hebben niet allemaal betrekking op de sociale pijler. Het zijn met name de woningmarktpositie, de leefbaarheid en de kwaliteit van de openbare ruimte en in mindere mate de stedelijke economie die de sociale pijler betreffen.

Het in meer of mindere mate aandacht besteden aan bepaalde onderwerpen in het programma, hoeft dus niet per definitie iets te zeggen over het belang dat daaraan gehecht wordt. Het is hierom belangrijk een meer cijfermatig inzicht te verkrijgen rondom deze onderwerpen. Als het gaat om bijvoorbeeld stadsvernieuwing, is het van belang om te weten hoeveel stadsvernieuwing er in het verleden al is geweest. Ik wil dit gaan vangen in enkele kengetallen waarbij ik bovengenoemde en overeenkomstige zaken ga afzetten tegen het aantal inwoners.

In het geval van de vijf, door VROM genoemde aandachtsgebieden, is het tevens mogelijk dat men in verschillende mate aandacht besteedt aan de afzonderlijke punten. Als men voor een bepaald aandachtsgebied zwaardere middelen inzet voor wat geld, mensen en middelen betreft, mag men veronderstellen dat de beleidsvoerders vinden dat de problemen en oplossingen in de desbetreffende stad met name op het onderhavige beleidsterrein gelegen zijn.

Onderwerpen kunnen dus om verschillende redenen in het plan opgenomen zijn. Het is voorgeschreven door VROM, of de stad zelf ziet het als een oplossing of probleem. De mate van aandacht besteed aan een onderwerp kan ook om verschillende redenen variëren. Het kan zijn dat er in het verleden al veel aan gedaan is, het is nu niet relevant meer, of de resultaten waren toen niet bevredigend en de stad richt zich er opnieuw op. Het is ook mogelijk dat de stad zelf er geen oplossing in ziet, maar het als gevolg van de richtlijnen van VROM toch maar in het plan opneemt.

§ 3.2 Problemen: benoeming

Zoals is betoogd, is het waarschijnlijk dat er in de verschillende steden overeenkomstige problemen op verschillende wijzen geduid zullen worden. Dit als gevolg van het politieke spel en de daaruit voortvloeiende zienswijzen van het plaatselijke bestuur. Daarnaast zullen bepaalde problemen in verschillende contexten een verschillend karakter hebben. Het is hierom interessant te kijken hoe de vier steden hun problemen omschrijven en benoemen. Probleemdefiniëring is tevens interessant omdat de wijze van definiëren ook van invloed is op het te voeren beleid. De probleemdefinitie geeft de richting, de intensiteit en de 'scope' van de plannen aan.

Problemen zijn echter vaak geen enkelvoudige, op zichzelf staande feiten of fenomenen. Het zijn vaak complexe constellaties van historisch, cultureel en/of economisch gedetermineerde gebeurtenissen waarvan de verschijningsvormen vaak ook nog eens context gebonden zijn. Ook zitten er meerdere kanten aan een probleem, waardoor men na onzorgvuldige, onvolledige bestudering van het probleem een onjuiste voorstelling van zaken kan krijgen. En hier noem ik dan nog alleen de empirische kant van de zaak. Er bestaat tevens een groot normatief component dat problemen in bepaalde ideologische of politieke kaders plaatst. Normatieve argumentatie is immers niet empirisch te ondersteunen. De vraag 'wat is een probleem eigenlijk?' is hierom gerechtvaardigd. Men spreekt dan vaak over een verschil tussen een bestaande en gewenste situatie. Echter, zonder deze verschillen doeltreffend te specificeren. Dus zonder te specificeren wat er dan wel onder een bestaande- en gewenste situatie verstaan wordt. Als het gaat over de bestaande situatie is het mogelijk dat een partij een groot probleem ziet, waarvan zij vindt dat het onmiddellijk opgelost moet worden, terwijl een ander de bestaande situatie wel goed vindt. Het gaat hier dus om de kijk op een bepaald probleem. Een kijk die ideologisch, normatief is ingesteld. Als het gaat om het bestendigen van normatieve overtuigingen, is de arena de politiek. Dit is de plek waar verschillende visies op de samenleving met elkaar de slag aangaan en waar men tracht zijn/haar visie de heersende te maken.

De verschillende kampen hebben verschillende percepties van de werkelijkheid. Daardoor hebben ze uiteraard ook verschillende opvattingen van wat er aan deze werkelijkheid schort. Logischerwijs komen de verschillende partijen dan ook met verschillende oplossingen aan.

De door VROM geformuleerde aandachtsgebieden krijgen hierin natuurlijk ook hun beslag. Het in het analysekader opgesomde rijtje zal terugkomen in de probleemstellingen. Het is hier dus zaak om de specifiek plaatselijke problemen op te merken. De zaken waarvan de gemeente denkt dat ze als probleem aangemerkt kunnen worden.

Hieronder volgt een opsomming van zaken die door de beleidsmakers als problematisch ervaren worden:

Amsterdam

Het lukt sommige groepen mensen niet zich in de grote stad te handhaven. Voor deze kwetsbare groepen is de komende tien jaar niet dé oplossing te vinden. Het niet coherent kunnen formuleren van deze bovenstaande oplossing, wordt ondermeer bemoeilijkt door de grote diversiteit in de bevolking. Het definitieprobleem dat zich hier voordoet is een gevolg van de moeilijk vast te stellen verhouding tussen culturele identiteit en de gemeenschappelijke normen en waarden.

Probleembenoeming:

- als gevolg van deze snelle veranderingen in culturele en etnische samenstelling van de bevolking, botsen verschillende patronen en verwachtingen met elkaar. Hierdoor ontbreekt het burgers aan houvast bij sociale integratie, winkelgedrag, participatie in onderwijs en het gebruik van de openbare ruimte;
- grote groepen inwoners staan langs de kant van de samenleving. Het gaat bij hen om een combinatie van een laag inkomen, schulden, geen zicht op werk, sociaal isolement en een slechte gezondheid. Deze uitzichtloosheid zet zich voort in de volgende generaties;
- ondanks de daling van de criminaliteit worden de gevoelens van onveiligheid er niet minder op. De toenemende verharding van geweld en illegaal wapenbezit werken daarbij versterkend. Mensen trekken zich terug in de woning, de straat achterlatend als open domein van iedereen en niemand;
- Het woningaanbod sluit niet meer aan op de woonwensen van een aanzienlijk deel van de bevolking. Steeds meer huishoudens met een modaal of hoger inkomen zoeken in Amsterdam vergeefs een comfortabel huis in een aantrekkelijke omgeving;
- Door de grote verschillen in leefpatronen en de taalbarrières wordt in probleemwijken wijken langs elkaar heen geleefd. Gezamenlijke codes voor het gebruik van de openbare ruimte en publieke voorzieningen, voor de relaties ouders-school, voor algemene normen en waarden ontbreken. En dat heeft irritaties tot gevolg.

Amsterdam heeft dus naast de verplichte, aandacht voor de woningmarktpositie, de leefbaarheid en de kwaliteit van de openbare ruimte, met name aandacht voor de geformuleerde probleemstellingen, voor veiligheid, de kwetsbare groepen en de sociale cohesie.

Rotterdam

Rotterdam voert de verkeerde lijstjes aan: laagste inkomen, hoogste werkloosheid, laagste opleidingsniveau en goedkoopste woningbestand. Er is een frictie wat vraag en aanbod op de arbeidsmarkt betreft wat verder nog versterkt wordt door het demografische perspectief van een groeiende beroepsbevolking en een selectieve in- en uitstroom. Rotterdam werft onvoldoende als woonstad, sommige wijken hebben geen toekomstperspectief en de economie is te weinig divers.

Bepaalde groepen en gebieden in de stad blijven achter. Er is sprake van een concentratie van sociale achterstand en leefbaarheidsproblemen, vooral daar waar veel minderheden leven. Rotterdam vindt het noodzakelijk de grondslagen van het sociale beleid ter discussie te stellen en poogt deze opnieuw te formuleren. Men zoekt de balans tussen zelfredzaamheid en sociale verbondenheid.

Probleembenoeming:

- Rotterdam kent een groot aantal uitkeringsgerechtigden en relatief veel armoede;
- de Rotterdamse beroepsbevolking is te laag opgeleid;
- Rotterdam heeft een te groot aantal kwetsbaren;
- de onveiligheid ligt op grootstedelijk niveau maar stemt niet tot tevredenheid;
- Rotterdam is sterk vertegenwoordigd in de kop van de nationale ranglijst van armere wijken.

Rotterdam heeft, in plaats van de problemen zelf, de dieper gelegen oorzaken onderwerp van beleid gemaakt. Een slechte score op leefbaarheid is voor Rotterdam bijvoorbeeld een gevolg van het voor veel mensen ontbreken van sociaal-, financieel- economisch- en emotioneel kapitaal en niet een losstaand beleidsprobleem. Hierom moet er wat verder gezocht worden naar de door VROM geformuleerde aandachtsgebieden, omdat deze niet expliciet genoemd worden. Rotterdam concentreert zich op het realiseren van het in voldoende mate aanwezig zijn van randvoorwaarden opdat de burgers een zelfstandig bestaan kunnen leiden.

Breda

Als gevolg van een sterk verkokerde sociale infrastructuur raken hulpbehoevende burgers te vaak verstrikt in een web van instellingen en organisaties die zich slechts richten op één aspect van de totale problematiek. Deze hulpbehoevenden zijn tevens ongelijkmatig ruimtelijk verdeeld, waardoor er kwetsbare wijken ontstaan zijn. Deze wijken vertegenwoordigen de onderkant van de tweedeling in inkomenssituatie, waarbij een groot deel van de inwoners niet of nauwelijks gebruikmaakt van de aanwezige inkomensondersteunende voorzieningen. Deze kloof kan leiden tot een verharding van de problematiek van mensen met weinig perspectieven. Dit uit zich in een niet gelijkmatig verspreide criminaliteit en de gevoelens van onveiligheid die dit met zich meebrengt.

Probleembenoeming:

- toenemende beelden van armoede en isolement;
- toenemende en verhardende criminaliteit onder jongeren;
- een verontrustend hoge schooluitval;
- dreigende tweedeling tussen degenen die participeren door middel van arbeid en degenen die aan de kant staan;
- teveel Bredanaars hebben niet of onvoldoende kunnen meeprofiteren van de stijgende conjunctuur van de laatste jaren;
- risico van forse toename grootstedelijke problemen als gevolg van de groei van de stad.

Breda houdt zich strikt aan de door VROM geformuleerde criteria. Onder wat Breda de grootstedelijke problemen noemt, vallen VROM's criteria. Verder legt de gemeente een sterke nadruk op de dreigende tweedeling.

Dordrecht

Dordrecht kent armoede, sociaal isolement, marginalisering van groepen, spanningen rond het samenleven van allochtonen en autochtonen, gevoelens van onveiligheid en bepaalde groepen jongeren die overlast veroorzaken. Deze problemen zijn gelegen in vroegtijdig schoolverlaten, het bestaan en ontstaan van achterstandswijken en ruimtegebrek. Ook worden de economische potenties van de stad niet optimaal uitgebuit. Hiernaast is de Dordtse bevolking pessimistisch over de stad en haar toekomstmogelijkheden. De sociale opgave gaat vooral het investeren in mensen, in hun maatschappelijk functioneren.

Dordrecht gaat het verst als het gaat om de door VROM geformuleerde aandachtsgebieden. Zover zelfs, dat er in het Meerjarenontwikkelingsprogramma slechts ruimte is voor alleen deze punten. Het overige wordt behandeld op wijkniveau.

Er zijn overeenkomsten te bespeuren in de door de gemeente gedetecteerde problemen. Het gaat in het algemeen om het bestrijden van de tweedeling die er dreigt of er al is tussen degenen die participeren, door betaald werk, en degenen die aan de kant staan. Hierbij is er een extra focus op de risicogroepen. Mensen zonder een voldoende startkwalificatie, ouderen, gehandicapten, dak- en thuislozen en verslaafden. Het gaat om een juiste balans tussen zelfredzaamheid, culturele identiteit en gemeenschappelijke normen en waarden. De verschillende probleemdefinities schurken zich rondom dit thema.

§ 3.3 Problemen: prioriteit

Zoals gesteld is in het analysekader, gaat het in deze paragraaf om het belang dat men aan de problemen hecht. Hierbij wil ik allereerst kijken naar de opbouw en de inrichting van het plan. Waar krijgt alles zijn plaats? Om de sociale pijler gestalte te geven wordt er gewerkt aan de hand van programma's. Deze maken een onderverdeling in het beleid en geven ook de prioriteit aan. Alle vier de steden hebben vier programma's. Hierin staan echter de kerndoelstellingen geformuleerd, waaruit de formulering van deze doelstelling tot stand komt wordt niet expliciet gesteld. Maar aan de hand van de oplossingsrichting kan men wel herleiden welke problemen hieraan ten grondslag liggen. Geld is een duidelijke indicator als het gaat om de importantie die aan de onderwerpen gehecht wordt. Ik wil daarom aangeven hoe het geld verdeeld wordt over de onderwerpen. Tevens wil ik op een meer technische manier naar de ontwikkelingsprogramma's kijken en analyseren aan de hand van de hoeveelheid tekst die er aan elke prioriteit wordt gegeven.

Het grote Amsterdamse doel is het zijn van een sociaal sterke stad. Men ziet hierbij het in onvoldoende mate aanwezig zijn van sociale cohesie, alsmede het in onvoldoende mate zelfredzaam zijn van bepaalde groepen als probleem. De afwezigheid van een goed ontwikkeld netwerk van zorgvoorziening is een prioriteit waaraan gewerkt moet worden. Dit samen met nauwere samenwerking met organisaties, bedrijven en personen die willen investeren in een sociaal sterke stad. Amsterdam wil het functioneren van de kwetsbare groepen, de groepen mensen dus die zichzelf slechts met moeite weten te handhaven in de stad, door middel van het bijbrengen van normbesef, zelfredzaamheid en sociale verbondenheid verbeteren. Haar prioriteiten in deze liggen bij het versterken van de functies van:

- Zorg
- Onderwijs
- Sport
- Veiligheid

Het totale budget dat hiervoor in het vooruitzicht is gesteld, omslaat voor de periode van 2000 tot en met 2004 ruim € 402 miljoen. De stadsdelen worden financieel toegerust, door middel van het stadsdeelfonds, waarmee door middel van objectieve verdeelmaatstaven het geld wordt verdeeld. In het Amsterdamse GSB-middelenprogramma wordt een onderverdeling gemaakt tussen de drie pijlers. Het is echter moeilijk om de programma's binnen de sociale pijler eenduidig te koppelen aan de geldstromen. Naast het bovengenoemde bedrag van het Rijk vindt de gemeente Amsterdam het reëel te verwachten, dat er gedurende deze periode nog ettelijke miljoenen moeten worden ingezet voor de ontwikkelingsprogramma's die de sociale infrastructuur versterken. Globaal denkt Amsterdam voor de sociale investeringen zo'n € 909 miljoen nodig te hebben.

Amsterdam had in 1998 720.000 inwoners en verwacht er in 2010 zo'n 780.000 te hebben. In de periode 1999-2004, uitgaande van een lineaire groei, heeft de stad dan gemiddeld 736.150 inwoners. Per inwoner wordt er dan €1235 aan de sociale pijler besteed. Dit is per jaar €247,-. Het is hierbij interessant om na te gaan hoe dit laatste bedrag is verdeeld over de verschillende programma's.

Het financiële plaatje voor wat de sociale pijler betreft, is in drieën opgesplitst.

Allereerst is er het beleidsterrein van de sociale integratie en veiligheid. Ten tweede jeugd in ontwikkeling en tenslotte de kwetsbare groepen. Deze drie programma's zijn

onderverdeeld in categorieën. Deze indeling is ook veelzeggend wat de prioriteit die eraan gegeven wordt betreft, omdat zij als zelfstandige post op de balans wordt gezet.

Sociale integratie en veiligheid, hieronder valt :

(x 1.000.000€)

het leefbaarheidsfonds	16,72	
de inburgering oudkomers	18,4	
de Van mont fransgelden	31,14	
het voortijdig schoolverlaten	23,86	
Heel de buurt	0,18	
Totaal	90,54	per inwoner/jaar €20,50

Jeugd in ontwikkeling, hieronder valt:

(x 1.000.000€)

de 24-uurs opvang	36,14	
de kinderopvang/naschoolse activiteiten	15,23	
het sportbeleid	75	
OALT	50	
de Schoolbegeleiding	9,3	
de Onderwijsachterstanden	55	
de Pyramide/kaleidoscoop	2,27	
Totaal	242,94	per inwoner/jaar €40,50

Kwetsbare groepen, hieronder valt:

(x1000.000€)

de inburgering nieuwkomers	91,83	
de vrouwenopvang	17,04	
de maatsch. opvang	40,22	
de verslavingsproblematiek	45	
het heroïne-experiment	1,27	
het stimuleringsproject alloch- tone jongeren	0,14	
deregionale stadseconomie	10,36	
Totaal	205,86	per inwoner/jaar €34,31

Er wordt in totaal €1235,-/inwoner geraamd aan uitgaven in de sociale pijler. Hiervan is €733,-/inwoner gespecificeerd. De overige €502,-/inwoner zijn niet gespecificeerde investeringen in de sociale infrastructuur.

Op basis van de geldstromen kan er nu nog niet geconcludeerd worden dat eraan het jeugdbeleid de meeste prioriteit gegeven wordt. De niet gespecificeerde investeringen van €502,-/inwoner in de sociale infrastructuur zijn hier debet aan. Het is mogelijk dat deze voor een groot deel terecht komt bij sociale integratie en veiligheid. Maar zoals reeds gesteld is, is het voor de gemeente Amsterdam moeilijk om de geldstromen te koppelen aan programma's binnen de sociale pijler.

Zoals gezegd wil ik de prioriteit die aan de diverse onderwerpen gegeven wordt ook uitdrukken aan de hand van de inrichting van het document. Hoeveel woorden worden er aan de onderwerpen besteed? Hoe vaak worden er bepaalde termen

gebezigd etc.? Dit soort gegevens drukken de prioriteit en importantie uit van problemen en oplossingen en maken het mogelijk hier een bepaalde rangorde in aan te brengen.

Het totale document omvat 170 pagina's. Hiervan zijn achttien pagina's gewijd aan de financiële verantwoording. Het inhoudelijke gedeelte omvat 152 pagina's. De sociale pijler maakt hier voor eenendertig pagina's deel van uit, dit is twintig procent. Het hoofdstuk sociale pijler bestaat uit vijf hoofdstukken. Een inleiding van twee pagina's, acht bladzijden aan zorg, vier aan onderwijs, zeven aan veiligheid en zes aan sport. Zoals reeds opgemerkt is, wordt er in de Amsterdamse sociale pijler geen aandacht besteed aan werk en werkgelegenheid. Dit onderwerp komt ter sprake in het hoofdstuk economie.

Een investering in succesvol burgerschap begint in Rotterdam bij de jeugd. Dit gezien de Rotterdamse leeftijdsopbouw en het sociale en culturele kapitaal dat in die groep aanwezig is, maar ook gezien de risico's waaraan deze groepering bloot staat en het aantal jeugdigen dat geen weerstand kan bieden tegen deze risico's. Het programma Jong staat voor de integrale aanpak en bestrijkt de jeugd van nul tot vierentwintig jaar. Dit met een absolute prioriteit van onderwijs.

Voor Rotterdammers die geconfronteerd zijn met (meerdere) problemen en weinig probleemoplossende capaciteiten bezitten, is het programma kwetsbaar. Deze mensen bevinden zich in de marge van de samenleving en hebben hierdoor extra ondersteuning nodig. Het programma Veiligheid richt zich erop dat Rotterdammers zich niet gehinderd voelen om te participeren in de Rotterdamse samenleving. Werk en Activering heeft tot doel het verminderen van de werkloosheid wat leidt tot een hogere participatiegraad in het algemeen. De Rotterdamse prioriteiten liggen dus gevangen in de programma's:

- Jong;
- Kwetsbaar;
- Veiligheid;
- Werk en Activering.

De toewijzing van gelden gebeurt op basis van een prioriteitenanalyse, waarbij gewezen wordt op de structurele zwakten van Rotterdam. Rotterdam heeft de hoogste werkloosheid, het laagste inkomen, de laagste opleiding en het goedkoopste woningbestand. Er dient dus een structuurversterking doorgevoerd te worden. Het toekennen van een prioriteit aan structuurversterking krijgt vorm door allereerst een verdeling te maken in het beschikbare budget over structuurversterkende programma's en overige prioriteiten. Tot de structuurversterkenden mogen worden gerekend:

- Onderwijs;
- Werk en Activering;
- Stadseconomie;
- Attractieve Stad;
- Stedelijke Impulsen;
- Buitenruimte Verkeer en Vervoer (ten dele).

De tweede categorie prioriteiten betreffen zaken die niet te relateren zijn aan de structuurkenmerken maar wel als stedelijke opgave te boek staan. Het betreft hier:

- Veiligheid;
- Sociale Integratie;
- Duurzame Stad;
- Jeugd.

Dit leidt tot de volgende programmakosten. Deze zijn geraamd van 2000 tot en met 2004. De programma's leggen overigens de nadruk op de extra inzet dit, naast de reguliere. Deze reguliere inzet bestaat uit een investering van €186 miljoen betaald met middelen uit het stadsvernieuwingsfonds.

In 1998 had Rotterdam 590.575 inwoners. In 2010 zullen dit er ongeveer 625.000 zijn.

In de periode van 1998 tot en met 2004 heeft Rotterdam gemiddeld 599.182 inwoners. Per inwoner wordt er €4042,- uitgegeven aan de sociale pijler. Dit is per jaar €808,-.

De onderverdeling naar de programma's is als volgt:

Stad voor elkaar

(x1.000.000€)

jeugd	tweede huis, 12-16 jaar breedtesport	50,45	
onderwijs	huisvesting, brede school, ict schooluitval, open leercentra	218,64	
kwetsbare Rotterdammers/ sociale integratie	opvang dak-en thuislozen, op- vang vrouwen, ouderen	68,64	
veiligheid	bestrijding sociaal isolement en armoede, verslaafden etc. SOV drangvariant, veiligheid en school, toezichthouders, CRIEM- project	42,27	
Totaal		380	per inwoner/jaar €126,80

Het programma wijken van waarde heeft een sociaal component ter waarde van 128 miljoen.

Voorzieningen, kwetsbare groepen,
veiligheid 58,18 per inwoner/jaar €19,40

Het totale Rotterdamse programma bestaat uit 165 pagina's. Hiervan behandelen eenentwintig bladzijden de financiële verantwoording en zeventien bladzijden een samenvatting. Het inhoudelijke gedeelte omvat dan 127 bladzijden. Het programma 'een stad voor elkaar' spoort met de door het Rijk gevraagde ontwikkelingsprogramma's voor de Sociale Pijler. Dit onderdeel bevat achtentwintig pagina's. Dit is tweeëntwintig procent. Tien pagina's Jeugd. Elf pagina's Kwetsbaar. Zes pagina's Veilig.

Het Bredase motto is dat er in de stad meer kansen geboden moeten worden en dat deze kansen voor iedereen aan te pakken moeten zijn. De motivatie voor dit motto is gebaseerd op het feit dat men een maatschappelijke tweedeling bespeurt, en de negatieve consequenties daarvan op zich af ziet komen. De maatschappelijke kwetsbaarheid van bepaalde risicogroepen is een probleem. Daar Breda een snelgroeiende stad is, ziet ze ook de problemen groeien. Door het accent te leggen op participatie in het maatschappelijke verkeer, tracht men deze kwetsbare groepen sterker te binden aan hun omgeving en de daar actieve organisaties. Dit maatschappelijke participeren opent ook de deur naar betaald werk. Deze prioriteiten zijn uitgewerkt in de volgende drie programma's:

- Werk en Cultuur;
- Wonen en Leven;
- Zorg en Veiligheid.

In tegenstelling tot de overige steden worden de drie pijlers niet los van elkaar behandeld. Deze zijn geïntegreerd in het verhaal.

De financiën zijn in tegenstelling tot die van Rotterdam en Amsterdam niet begroot van 2000 tot en met 2004 maar van 2002 tot en met 2004. Wat de Bredase indeling betreft is voor mijn onderzoek de pijler sociale infrastructuur van belang. Daar de begroting niet volledig is, ga ik uit van de gemiddelde totalen. Breda heeft zo'n 160.000 inwoners.

Pijler sociale infrastructuur
(x1000€)

regeling sociale integratie en veiligheid	7840	
regeling tegengaan voortijdig schoolverlaten	1729	
Totaal	15935	per inwoner/ jaar € 111,-

Het totale Bredase programma omvat 83 pagina's. Het aandeel dat de Sociale Pijler hierin heeft, is minder duidelijk als bij de overige steden, omdat men een afwijkende indeling hanteert voor wat de onderwerpen betreft. Breda werkt haar programma niet pijler voor pijler af, maar heeft het meer geïntegreerd. Het is hierom moeilijk aan de hand van de hoeveelheid tekst die eraan besteed wordt te bepalen hoeveel waarde aan de sociale kant van het Bredase beleid gehecht wordt. Het is echter wel zo dat deze opzet een meer integrale werkwijze uitstraalt. Dit omdat onderwerpen zoals Veiligheid en Leefomgeving, Maatschappelijke Participatie en Leefomgeving in één verhaal meegenomen worden en niet in afzonderlijke hoofdstukken.

Dordrecht heeft een vijftal hoofdprioriteiten geformuleerd:

- niemand van school zonder diploma's;
- ontwikkelen binnenstad;
- uitvoeren van het economisch ontwikkelingsprogramma;
- herstructureren woonwijken;
- acties rond veiligheid.

Om deze doelstellingen te bereiken, richt Dordrecht zich op thema's omtrent de sociale basisinfrastructuur, zelfredzaamheid, kwetsbare groepen en de leefbaarheid. De sociale opgave waar tegenover Dordrecht zich geplaatst ziet, moet door middel van deze bovenstaande thema's handen en voeten krijgen en moet gezien worden als een investering in haar bewoners. Voor de uitvoering van bovengenoemde opgaven gaat Dordrecht meerjarige budgetten vrijmaken en garanderen. De sociale opgave heeft een hoge prioriteit. Hierom wordt eventueel extra beschikbaar gekomen geld als eerste beschikbaar gesteld aan de sociale opgave. Indien nodig, wordt er ook met de bestaande budgetten geschoven om deze ten goede te laten komen aan de sociale pijler.

De begrotingsperiode loopt in Dordrecht van 1999 tot en met 2003. Omdat in 1999 veel programma's nog niet gebudgetteerd waren, concentreer ik me op de jaren 2000 tot en met 2003. Dordrecht heeft 120.00 inwoners

Kosten leefbaarheid en veiligheid

(x1.000.000€)

toezicht, stadswachten	3,2	
stelselmatige daders	0,4	
veilig/wijk, communicatie geweld, experimenten	1,6	
meldpunt drugsoverlast Oud-Krispijn	0,4	
Sluitende 24-uurs opvang	2,0	
Vermindering jeugdcriminaliteit	5,2	
Kosten oudkomers, taalschool	4,0	
Kosten voortijdig schoolverl.	6,8	
Kosten sociale integratie en vrijetijdsbesteding	28,4	
Totaal	52	per inwoner/jaar €108,-

Kosten opgroeien in de stad

(x1.000.000€)

SIS	6,3
Taalstimulering	4,0
Extra peuterwerk	0,4
BSO/NSO	6,2
Kinderopvang	1,1
Voorschoolse periode	9,2
OALT	6,4
Jongerenwerk	5,6
Ruimte jeugd/buurt	0,8
Binnenstad jeugd	0,7
Jeugdmonitor	0,3
MDT-teams	4,5

Totaal 45,5 per inwoner/jaar €94,79

Kosten Kwetsbare groepen
(x1.000.000€)

jong voor oud	1,8	
Dordtpas	0,8	
Maatregelen tegen onderbe- nutting	4,4	
inburgering nieuwkomers	13,2	
armoedebestrijding	5,3	
opvang dak-en thuislozen	18,8	
zorg en opvang verslaafden	10,8	
vrouwenopvanghuis		4,4
thuisloze jeugd	1,2	
samenwerking maatsch. herstel	0,2	
totaal	35,8	per inwoner/jaar €74,58

Kosten economie en werk
(x1.000.000€)

sluitende aanpak 23+	4,8	
WIW dienstbetrek.+wep	69,6	
Sociale activering	16,148	
I/D banen	41,6	
Social return	1	
Versterken beroepsonderwijs	1,6	
Totaal	134,75	per inwoner/jaar €280,73

Het Dordtse programma omvat 121 pagina's. Hiervan worden er zesendertig besteed aan de Sociale Opgave.

§ 3.4 Problemen : Indicatoren/precisie

Mensen die niet in staat zijn zelfstandig in hun bestaan te voorzien, is een steeds terugkerend thema. Het heeft bij al de steden een hoge prioriteit. Groepen die aan de verkeerde kant van de kloof tussen succesvol en uitzichtloos verkeren, proberen om te gaan met problemen. Problemen waarvoor zij zelfstandig geen oplossing kunnen vinden. Deze mensen wonen niet lukraak verspreid in de stad. Deze mensen wonen op plekken die zij zich kunnen veroorloven. Wat er meestal op neer komt, dat ze in de oudere wijken wonen samen met andere groepen die om wat voor reden dan ook moeite hebben om zich te handhaven. De vier steden besteden allemaal aandacht aan dit soort groepen. Deze worden ingedeeld onder de noemer van kwetsbare groepen of risicogroepen. Door middel van verschillende programma's proberen de steden een integrale werkwijze door te voeren waar aspecten zoals onderwijs, zorg, veiligheid en andere beleidsvlakken met elkaar in contact komen. Maar hoe precies zijn deze programma's? Hoe precies zijn de probleemdefinities waarop deze programma's gebaseerd zijn? In de wijken wonen mensen van verschillende etniciteiten, met verschillende culturen, gewoonten etc. Is het beleid ook specifiek op dit soort groepen gericht? Worden verschillen in normen en waarden en overtuigingen specifiek meegenomen in de probleemdefinitie of is alleen het sociaal-economisch kapitaal van de verschillende groeperingen de richtlijn? Met andere woorden, hoe precies zijn de verschillende categorieën onderscheiden? Een specifiek lokaal probleem zou kunnen zijn: rivaliserende Antilliaanse jeugdbendes op Zuid of werkloosheid onder Spanjaarden in de rivierenwijk. Wordt er op dit niveau over de problemen in de wijken gesproken? Een niveau waarop juist een stad zich kan onderscheiden door het formuleren van beleid.

In Amsterdam spelen de stadsdelen een belangrijke rol in het grotestedenbeleid. Het Meerjarenontwikkelingsplan van Amsterdam is een samenbundeling van alle plannen en programma's van de stad én de stadsdelen. De gemeente zorgt hierbij voor de nodige samenhang tussen de inspanningen van de verschillende actoren. Het (het Meerjarenontwikkelingsplan) brengt de verschillende acties van verschillende organisaties en instellingen met elkaar in verband en geeft zo invulling aan de wens van ketenmanagement. In het door mij geanalyseerde plan is om die reden geen plaats voor lokaal beleid in de zin die ik in de inleiding van deze paragraaf schetste met twee voorbeelden van specifiek lokale problemen. De precisie van de probleemdefinities beperkt zich tot enkele specifieke groepen waarbij leeftijd, gezondheid en inkomen bepalend bij zijn. Te weten:

- Jeugd;
- Ouderen;
- Kwetsbare groepen;
- Mensen met een laag inkomen;
- Gehandicapten;
- allochtonen.

De werkzaamheden die wat de jeugd betreft verricht moeten worden en naar wie precies ze gericht zijn worden, worden door middel van de zorgmonitor bepaald en uitgevoerd door de stadsdelen. De regie voor het ouderenbeleid ligt bij de centrale stad. Alle 75-plussers, zo'n 45.000 in getal, worden bezocht en de informatie die hieruit volgt, wordt in een uniform systeem verwerkt waardoor het mogelijk wordt beleid te formuleren en/of bij te sturen. Het ouderenbeleid maakt onderscheid tussen autochtone en allochtone ouderen. Voor deze laatste groep is het Sesamproject

ontwikkeld waarbij de nadruk ligt op het vergroten van de toegankelijkheid van de voorzieningen voor allochtone ouderen. Uit de organisatie van de opvang van kwetsbare groepen blijkt in hoeverre er gespecificeerd wordt per doelgroep. Men onderscheidt de volgende groepen:

- tienermoeders;
- kinderen in opvangsituaties;
- vrouwen in opvang en dak- en thuislozen.

Binnen deze zeer heterogene groep wordt op individueel niveau gezocht naar passende oplossingen. Dit gebeurt door hulpverleners die veelal in dienst zijn van de stadsdelen.

Bij het programma Veilig leidt de organisatie van de werkzaamheden tot preciezer beleid. De insteek is hier kennen en gekend worden. Men richt zich op laagdrempeligheid en integreert de verschillende exponenten van het veiligheidsbeleid in de buurt of wijk. Het beste voorbeeld hiervan is de aloude wijkagent die met veel lokale kennis van zaken de vinger op de zere plek kan leggen. Naast deze meer preventieve werkwijze wordt er voor bepaalde groepen mensen meer curatief beleid gevoerd. Het gaat hier om mensen die ernstige overlast veroorzaken, en zich in bepaalde wijken ophouden. Bijvoorbeeld de drugsverslaafden in de nieuwmarktbuurt, vereenzaamden, zwaar alcoholverslaafden en psychiatrische patiënten geconcentreerd in de diverse wijken. Bij het veiligheidsbeleid voor wat de jeugd betreft vormen alle jongeren de doelgroep, maar de aandacht gaat vooral uit naar risicjongeren in wijken waar minder sociaal-economisch perspectief is.

De in die wijken spelende problemen zijn hoofdzakelijk de verantwoordelijkheid voor de stadsdelen. Verdere specificaties zullen wellicht behandeld worden in beleidsprogramma's op dit bestuursniveau. Het niveau van precisie in dit Meerjarenontwikkelingsprogramma is hier een gevolg van.

Veel van het Rotterdamse beleid werd in het verleden gericht op veronderstelde problemen die met statistieken werden onderbouwd. Door middel van een uitgebreid systeem van monitoring moet dit worden verschoven naar maatwerk. Door de jeugdmonitor wordt er inzicht verkregen in het functioneren van de jeugd. Deze informatie ligt over het algemeen op groeps- of schoolniveau. Bij bestudering van deze gegevens kan worden geconstateerd wat zorgelijk is, welke prioriteit het heeft en wat eraan gedaan kan worden. De rapportage hierover wordt periodiek uitgereikt aan de hiervoor relevante organisaties en instellingen. Op eenzelfde wijze worden ook een armoede- en een minderhedenmonitor uitgevoerd. Op basis van deze gegevens kan er zeer precies vastgesteld worden wat de problemen zijn en kunnen er zeer precieze probleemdefinities geformuleerd worden. Echter, deze zijn nog niet geformuleerd. Monitoring is een methodiek om preciezer de problemen te ontwaren. De monitoring is echter nog niet afgerond en daarom nog niet in staat om gegevens te produceren die valide genoeg zijn om tot daadwerkelijk effectieve probleemstellingen te komen. De werkelijke probleemdefinities zijn gericht op kwetsbare Rotterdammers die onderscheiden worden op basis van leeftijd, gezondheid, etniciteit en inkomen.

Het onderscheid op leeftijd bij het programma Jong is onderdeel van het preventieve jeugdbeleid. Allereerst is er de groep van nul- tot vierjarigen waarbij de aandacht meer gericht is op de opvoedingsvaardigheden van de ouders. Door middel van interventies kan worden voorkomen dat op latere leeftijd gedragsproblemen de kop opsteken. 'Levensvaardigheden' is een programma voor leerlingen in het voortgezet onderwijs (vijftien- zestienjarigen). Het programma is geschikt voor het gehele voortgezet onderwijs. Er zijn tevens vervolgmodes voor zestien- zeventienjarigen over agressie, zelfpresentatie en het omgaan met emotionele problemen. De programma's zijn in hoofdzaak gericht op jongeren met emotionele problemen en gedragsstoornissen. Voor kinderen uit kwetsbare milieus zijn er extra voorzieningen zoals kinderopvang en activiteitenvoorzieningen.

Ouderen zijn niet per definitie kwetsbaar. Er zijn echter herkenbare groepen die dat wel zijn. Deze worden onderscheiden aan de hand van het in onvoldoende mate hebben van materiële middelen, sociale ondersteuning, autonomie/regelmogelijkheden en capaciteiten en aan de hand van de bredere sociale context. Bij dit laatste punt doelt men op mensen die ouder worden en achterblijven in allochtoon wordende wijken, allochtonen die oud worden in de Nederlandse samenleving en daarbij de aansluiting missen en mensen met stijgende onveiligheidsgevoelens.

Op basis van de bovenstaande factoren onderscheidt Rotterdam de volgende groepen:

- zelfstandig wonende ouderen met een minimumuitkering;
- zelfstandige ouderen met een grote zorgbehoefte;
- slachtoffers van ouderenmishandeling;
- ouderen met een beperkt sociaal netwerk;
- allochtone ouderen.

Een verminderde gezondheid of een handicap leidt tot een verminderde zelfredzaamheid. Deze groep is bijzonder heterogeen:

- Het betreft geestelijk en/of lichamelijk gehandicapten;
- verslaafden waarbij de focus is gericht op alcohol,-drugs- en gokverslavingen;
- mensen met sociaal-psychologische problemen en dak -en thuislozen.

Hierbij wordt verder nog onderscheid gemaakt tussen daklozen per doelgroep met betrekking tot vrouwen, kinderen en zwerfjongeren.

In het doelgroepenbeleid zijn programma's voor verschillende trajecten opgesteld ten bate van Kaapverdianen, Turken, Marokkanen, Antillianen, Somaliërs en minderjarige alleenstaande asielzoekers. Voor de zogenaamde oudkomers zijn er scholingstrajecten en andere instituties waar vaardigheden en competenties geleerd worden en posities verworven worden. Op het gebied van onveiligheid en overlast worden de volgende groepen onderscheiden: jongeren, criminele verslaafden en drugsrunners/dealers.

Breda maakt in haar plannen duidelijk onderscheid tussen de verschillende stadsdelen. Dit heeft echter met name betrekking op het fysieke gedeelte van het beleidsprogramma. De sociale problematiek volgt uit de begrippen participatie, sociale cohesie en (on)veiligheid. Men maakt hierbij onderscheid tussen algemene voorzieningen, arbeid, onderwijs, huisvesting, gezondheidszorg en aanvullende voorzieningen zoals sport, cultuur en wijkgebonden activiteiten. De pilot Herstructurering Woonwijken definieert een aantal wijken en de daar heersende problemen. Er wordt aandacht besteed aan verschillende groepen en hun behoeften. Deze groepen zijn evenals in Amsterdam ruim gedefinieerd. Door te kijken aan wie de algemene en aanvullende voorzieningen ten goede komen, zal ik de diverse doelgroepen te specificeren. Als het gaat om arbeid onderscheidt Breda mensen met een lage opleiding en jongeren zonder startkwalificatie. Men stipt ook de etnische component aan, waarbij de nadruk gelegd wordt op Turken, Marokkanen en vluchtelingen, zowel nieuw- als oudkomers. De nieuwkomers worden niet verder gespecificeerd.

Bij het programma Wonen en Leven speelt Breda in op de steeds grotere variëteit aan leefstijlen en de toename van het inkomen van huishoudens. Sociale problematiek heeft naast de kwaliteit van de woning en woonomgeving te maken met een opeenstapeling van problemen die het gevolg zijn van kwetsbaarheid. Sommige wijken hebben een overwegend sociale aanpak nodig andere een meer fysieke. Bij de laatstgenoemde aanpak spreekt men in Breda over het concept van de 'levensloopbestendige wijk'. Hierbij worden huishoudens met een laag inkomen en speciale doelgroepen genoemd, zoals starters, ouderen, grote huishoudens en mensen met diverse culturen.

Bij het programma Zorg en Veiligheid constateert Breda dat jongerenproblematiek en jongerenoverlast zich op een steeds jongere leeftijd manifesteert (hoogste groepen basisonderwijs en laagste groepen middelbaar onderwijs). De criminaliteit in het algemeen wordt het meest gevoeld door de bewoners van het Centrum, Noordoost en Zuidwest. De beleving van vermogensdelicten, geweldsdelicten en drugsoverlast scoren hier relatief hoog. De participatie bovendien van Turkse, Marokkaanse, Surinaamse en Antilliaanse bewoners van de stadsdelen Noordoost, Zuidwest en Zuidoost aan buurt- en wijkvoorzieningen is te laag, hiernaast is er het niet-gebruik van voorzieningen door alleenstaande ouders en ouderen. Vervolgens richt Breda zich op specifieke doelgroepen, te weten mensen met een functiebeperking, langdurig werklozen, jeugdige criminelen, de ouders van spijbelaars, mensen in crisissituaties en dak- en thuislozen.

Dordrecht schept een duidelijk beeld van de problemen die er zijn. Deze komen terug in het Meerjarenontwikkelingsplan. Door middel van diverse onderzoeken weet men niet alleen wat er aan de hand is maar ook in welke mate, waar en bij wie. Op basis hiervan kan men speciaal op de doelgroep gerichte probleemstellingen formuleren en aan de hand daarvan aan oplossingen gaan werken.

Het programma dat Dordrecht presenteert als het gaat om de sociale pijler biedt niet, zoals reeds eerder geconstateerd, het totale sociale lokale beleid maar alleen de onderdelen waarvan het Rijk heeft duidelijk gemaakt dat ze expliciet in de planvorming moeten worden betrokken. Dordrecht realiseert zich dat dit tot een gefragmenteerd beeld leidt, maar stelt dat dit 'voor elke manier van presenteren geldt'. De monitor Veiligheid en Leefbaarheid geeft een precies beeld van de problemen die er zijn. Gevoelens van onveiligheid komen bij elf procent van de bevolking voor. Onder de bewoners van de wijken Oud-Krispijn, de Staart en het Centrum zijn deze gevoelens sterker. Slachtofferschap van een misdrijf en de drugsoverlast zijn ook in kaart gebracht.

In Dordrecht voelt de jeugd zich onveilig, doet onveilig en begint daar op een steeds jongere leeftijd mee. Er is tevens reden om aan te nemen dat het met de allochtone jongeren op dit terrein de verkeerde kant opgaat. Bij de oplossing van de criminaliteit onder allochtone jongeren is het zaak hier ook de ouders bij te betrekken. Ook het wapenbezit is toegenomen. In het programma worden de allochtone jeugdige criminelen niet onderverdeeld naar afkomst.

Door de toegenomen vraag van nieuwkomers naar taalonderwijs en andere integratiebevorderende activiteiten wordt het aanbod hiervan voor oudkomers onder druk gezet. In het programma Oudkomers wordt naast de oplossing van het knellende capaciteitsprobleem ook aandacht besteed aan allochtone vrouwen en hun ontwikkeling. Wat voortijdig schoolverlaten betreft, is er in Dordrecht met name bezorgdheid over twee groepen: allochtonen en deelnemers met een beperkte vooropleiding. Deze groepen zijn in hoofdzaak afkomstig uit de lagere sociale milieus en van de lagere schoolsoorten. Ook is het aantal allochtonen onevenredig groot. Deze groep is het meest zorgwekkend, terwijl binnen deze groep de Antilliaanse jongeren extra moeilijk grijpbaar zijn. Dit geldt ook voor leerlingen afkomstig uit de onderscheiden bijzondere doelgroepen, zoals woonwagenbewoners en alleenstaande minderjarige asielzoekers.

Risicoleerlingen krijgen in Dordrecht een zeer intensieve begeleiding. De bewoners van de vier kwetsbare wijken, meestal mensen zoals hierboven beschreven, worden ook onderscheiden als het gaat om sociale integratie en vrijetijdsbesteding. Dordrecht; Met de hulp van wijk sportconsulenten worden wijkbewoners (van alle gezindten, kleuren en leeftijden) in aanraking met sport gebracht. In het hoofdstuk 'opgroeien in de stad' wordt gezocht naar verbeteringen van het vangnet, 'zorg en uitstroom'. Hierbij moet de jeugd sluitend in beeld zijn. Hiermee wordt bedoeld de deelname van kinderen tot drie jaar aan peuterwerk, met de nadruk op de werving van allochtone ouders. Dit in combinatie met de deelname aan kinderopvang van nul tot vier jaar. Met daarbij het bereiken van de jeugd in de basisschoolleeftijd, dus van vier tot twaalf en kinderen in het voortgezet onderwijs van twaalf tot achttien. Het gaat erom de achterstand bij de entree in de basisschool te verkleinen en de deelname aan jeugdactiviteiten te vergroten.

Bij het programma Kwetsbare Groepen gaat Dordrecht uit van de circa 18.000

inwoners die onder de armoedegrens leven. Bij deze groep onderscheidt men alleenstaande ouders, ouderen, allochtonen en gehandicapten. Men concentreert zich met name op de financiën en het sociale isolement van deze groepen en legt het zwaartepunt van de overheidsaandacht op allochtonen en alleenstaande ouders.

§ 3.5 Oplossingen: creativiteit

Als het gaat om het oplossen van de problemen in de onderscheiden steden wordt er in verschillende termen gesproken; het aangaan van de uitdagingen, het effectueren van , investeren in, invullen en uitwerken van, ontwikkelen van, invulling geven aan, etc. Hoe worden de, door de steden geformuleerde concepties van de aangetroffen manco's in de grootstedelijke samenleving geoperationaliseerd? Er moeten complexe, veelsoortige problemen opgelost worden door middel van vaak complexe oplossingen. Hierin is men beperkt door geld, mankracht, wetgeving en andere randvoorwaarden. Daarom is het, in de eerste plaats, zaak dat er een probleemoplossing combinatie cq beleid, wordt opgesteld dat de organisatie in staat stelt de aanwezige kennis en vaardigheden optimaal te benutten. Dit betekent dat de 'juiste problemen op de juiste plaats in de organisatie aan de orde moeten worden gesteld' (Hoppe, 1996: p. 208). Ten tweede moet de probleemoplossing combinatie berusten op 'voldoende relevante informatie over de problemen, wensen en veranderingen in de samenleving'(Hoppe, 1996: p. 209). In de derde plaats moeten binnen de organisatie de op te lossen problemen zo verdeeld en gecoördineerd worden dat effectieve en efficiënte oplossingen ontwikkeld kunnen worden. Welke mogelijkheden zijn er in de organisatie aanwezig en welke kunnen de oplossing van het probleem zoveel mogelijk benaderen? Acceptabel beleid dat ook vruchten afwerpt is om die reden een creatief proces.

Amsterdam

Amsterdam heeft om haar problemen op te lossen een zevental terreinen onderscheiden waardoor Amsterdam wordt bedreigd in haar ontwikkeling naar een complete stad. In de eerste plaats de werkloosheid. Dit is een gevolg van de in de jaren zeventig en tachtig ingezette economische herstructurering die leidde tot een mismatch tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Er is vraag naar hoogopgeleiden, terwijl de langdurig werklozen vaak laag opgeleid zijn. De groei van de nieuwe economie, met name de dienstensector moet hier soelaas bieden, samen met hernieuwde bedrijvigheid in de woonomgeving. Wat dit laatste betreft, heeft men het over de 'broedplaatsfunctie' van de binnenstad en de buurten. Het gaat dan om herbestemming van oude, doch goedkope, bedrijfsgebouwen en winkelpanden, wat zelfstandig ondernemerschap zou moeten stimuleren. De afgeleide werkgelegenheid van de dienstensector zou werk moeten opleveren voor laaggeschoolden. Hierbij moet men denken aan schoonmaakwerkzaamheden, horeca en aanverwante werkzaamheden. Het bovenstaande hoort bij de pijler economie.

Ik wilde de Amsterdamse plannen omtrent het scheppen van werkgelegenheid toch even schetsen omdat zeer duidelijke deze zeer duidelijke raakvlakken hebben met het onderwerp armoede, waar meer de sociale kant van de werkgelegenheid behandeld wordt.

Mensen die aan de zijlijn staan en daarom in armoede leven vormen een hardnekkig probleem in Amsterdam. Armoede is meer dan alleen te weinig geld hebben. Het is vaak een combinatie van schulden, isolement en een slechte gezondheid. Dit is het uitzichtloze aspect van armoede. Werk is hier de oplossing. Echter, het ontbreekt werklozen vaak aan werkervaring. Additioneel werk, waar werkervaring opgedaan kan worden, wordt als een onmisbare schakel gezien. Men moet dan denken aan werkzaamheden in de zorg of in de veiligheidsbranche. Mensen die hier nog niet aan toe zijn, krijgen de kans om zich te scholen of vrijwilligerswerk te doen. Als mensen actieve ondersteuning krijgen en weer uitzicht hebben op werk, zullen zij hun leven weer in eigen hand nemen en minder afhankelijk zijn van steun.

Opvallend is dat aan dit onderwerp slechts een krappe anderhalve pagina besteed wordt. Er wordt wel verwezen naar het programma Om arm Amsterdam, waarin het armoedebeleid gepresenteerd wordt. In het onderzochte document worden wat armoede betreft alleen de financiële instrumenten opgesomd. Dus niet datgene waar ik naar zoek in dit hoofdstuk, creatieve oplossingen.

Het gevoel van onveiligheid manifesteert zich met name in de wijken. De openbare ruimte verwordt tot een niemandsland waar het recht van de sterkste lijkt te gelden. Amsterdam wil dat het publieke domein weer van iedereen wordt. De relatie tussen de bewoners en woonomgeving moet versterkt worden. Dit moet gestalte gaan krijgen door middel van een integrale aanpak door politie, stadsdeel, bewoners, justitie, bedrijven en instellingen. Amsterdam hanteert een 'vraaggestuurd' en 'probleemgerichte' werkwijze gericht op afstemming. Ook hanteert men een gerichtheid op preventie. 'Preventieve en curatieve criminaliteitsbestrijding moeten samenkomen in een logische keten van activiteiten waarin effectief moet worden samengewerkt door gemeentebestuur, politie, parket en reclassering'. Zoals reeds eerder opgemerkt zijn de stadsdelen in Amsterdam redelijk autonoom. Er wordt daarom ook geformuleerd; 'in de wijken worden de problemen ervaren en daar moeten ze worden opgelost'. 'Uiteraard afgestemd op het niveau van het stadsdeel en met inbreng van stadsbreed beleid'. Deze laatste zin staat niet alleen model voor de Amsterdamse aanpak voor, in dit geval, veiligheid maar ook voor de overige programma's. Voor wat de veiligheid betreft, is het 'echter wel zaak de uniformiteit te bewaken betreffende aanpak en zichtbaarheid'. Dit geeft de mensen namelijk vertrouwen in het veiligheidsbeleid en houdt rekening met het wijkoverschrijdende karakter van veel veiligheidsproblemen.

Het woningaanbod sluit niet goed aan op de woonwensen van een groot deel van de bevolking. Mensen met een midden of hoger inkomen zijn gedwongen te wonen in een huis dat niet naar hun zin is of ze vertrekken. In het kader van het streven naar gedifferentieerde wijken is dit een kwalijke zaak. Het is dus zaak meer woningen te bouwen voor deze groep, door nieuwbouw of door het samenvoegen van woningen. Het verkopen van sociale huurwoningen is ook een goede manier om de bovenstaande groepen te binden aan de wijk en hen te laten participeren in hun woonomgeving.

'Door snelle en grootschalige veranderingen in sommige wijken is hier de vertrouwdheid van de omgeving verdwenen'. Amsterdam wil deze ontheemding en desintegratie tegengaan door afhankelijk van de ligging en het profiel de wijken te voorzien van een juiste mix van voorzieningen, bedrijvigheid, openbare ruimte en woningen. De wijken moeten beter worden afgestemd op een bevolking die sterk gedifferentieerd is op etniciteit, cultuur en sociaal economische klasse. Een goed buurtbeheer, op een sluitende manier georganiseerd, samenwerkend met de verschillende relevante organisaties en instellingen moet hier voor de juiste afstemming zorgen. Amsterdam ; 'Deze instellingen zijn enerzijds dienstbaar aan het doel van deze maatschappelijke participatie en anderzijds van belang voor preventie, zorg en correctie'. Hier tracht men dus een ketenbenadering op te zetten waarbij zorg, onderwijs en correctie met elkaar in verband gebracht zijn.

Verder zijn er nog de punten van milieu en mobiliteit. Een schone leefomgeving is belangrijk bij het leefbaar houden van de stad evenals een goede vervoerscapaciteit. Deze twee punten vallen echter buiten mijn onderzoeksopzet.

Rotterdam

Rotterdam wil de opgaven waarvoor zij staat te lijf gaan door middel van het investeren in succesvol burgerschap. Men begint hierbij met de jeugd. Het programma Jong staat voor een integrale aanpak. Dit houdt in het opvoeden, onderwijzen, ondersteunen, onderhouden, ontspannen van en waarnodig optreden tegen, jongeren in de leeftijdscategorieën van nul tot vierentwintig jaar. De algemene doelstelling van het programma Jong is :

'De stimulering en bescherming van de lichamelijke en psychosociale ontwikkeling van kinderen en jeugdigen. Stimulering en bescherming van ontwikkeling betekent voorkomen dat situaties, die bij daarvoor kwetsbare kinderen en jeugdigen leiden tot sociaal-emotionele en gedragsproblemen met een hoog risico op continuïteit naar latere levensfasen en met ernstige schade voor betrokkene, voor de directe omgeving of de samenleving zich ontwikkelen en blijven voortbestaan'.

Om deze doelstelling gestalte te geven heeft men in Rotterdam allereerst de jeugdmonitor ontwikkeld waardoor het mogelijk wordt om op maat zorg te verlenen. Er kan nog geen volledig beeld geschapen worden van al de jeugd van één tot achttien jaar. Dit is echter al wel mogelijk voor bepaalde leeftijdsgroepen, de groepen waarbij alreeds monitoring heeft plaatsgevonden. Hierbij valt op dat er met name emotionele en gedragsproblemen aanwezig zijn bij de jeugd.

Hiernaast is er het preventieve jeugdbeleid. In samenwerking met consultatiebureaus en scholen wordt de mogelijkheid gecreëerd preventief interventies te plegen in situaties waar het fout dreigt te lopen. Daar waar problemen al hun tol geëist hebben, zijn er mogelijkheden geschapen om correctief in te grijpen. Hierbij wordt ook aandacht besteed aan de ouders van de Rotterdamse jeugd want, 'psychische gezondheidsproblemen van ouders zijn een zeer belangrijke factor bij het ontstaan van ontwikkelingsproblemen bij de jeugd'. In het programmaonderdeel 'Het Tweede Huis' wordt er zorg voor gedragen dat kinderen terecht kunnen in een vertrouwde omgeving als de ouders niet thuis zijn. Hier kunnen de ontwikkeling bedreigende storingen opgemerkt en behandeld worden. Alleenstaande moeders kunnen bijvoorbeeld dankzij deze kinderopvang werken of een opleiding volgen wat leidt tot een verbeterde maatschappelijke participatie.

Om zowel sociale als economische redenen vraagt de Rotterdamse situatie om een breed en langdurig beleid dat moet leiden tot verhoging van het opleidingsniveau van de bevolking. Rotterdam; 'Het is zorgwekkend dat nog steeds één op de drie jongeren uiteindelijk het onderwijs zonder beroepskwalificatie verlaat'. Om dit tegen te gaan zijn de twee vitale onderdelen van het beleid, de brede school en de bestrijding van het vroegtijdig schoolverlaten. De brede school wil een verrijkte opvoedingssituatie bieden. De school heeft hierbij een spilfunctie in een netwerk van voor- en naschoolse opvang, jeugdhulpverlening en overige welzijnsinstellingen. Het project voor het vroegtijdig schoolverlaten moet als vervolg hierop zorg dragen voor een succesvolle afronding van de schoolloopbaan. Het bieden van ontspanning aan kinderen en jeugd wordt behandeld in het onderdeel vrije tijd en participatie. Hierbij wordt in samenspraak met scholen gewerkt aan voorzieningen en de organisatie hiervan. Werkzoekenden moeten worden geleid naar werk. In het kader van het doelgroepenbeleid richt men hier voornamelijk op Kaapverdianen, Turken, Marokkanen, Antillianen, Somaliërs en alleenstaande minderjarige asielzoekers. In het programma Kwetsbaar zoekt men oplossingen voor de problemen van kwetsbare groepen. Men definieert deze groepen als mensen met relatief veel taken en weinig middelen. Binnen deze definitie valt een mêlee aan mensen. Beleid

omtrent deze kwetsbare groepen draait om interactie. Het gaat hier om de verantwoordelijkheidsbeleving van het individu jegens de groep en andersom. Hiervoor, is volgens Rotterdam, lokaal beleid nodig. Wat zij definieert als 'ontschot' integraal beleid.

Om tot lokaal beleid te komen is er een inventarisatie nodig voor eventuele oplossingen de problemen waar bepaalde groepen mee worstelen en de oplossingen die zij voor beschikbaar hebben. De validiteit hiervan is voor een groot gedeelte afhankelijk van de interactie die men met de doelgroep gehad heeft. Op basis van deze monitoring kan men tot maatwerk komen. De doelgroepen waar men zich in dit programma specifiek op richt zijn ouderen, eerste en tweede generatie migranten, gehandicapten, verslaafden, mensen met sociaal-psychiatrische problemen en dak- en thuislozen. Voor alle Rotterdammers in het algemeen en voor de bovenstaande groepen in het bijzonder geldt in het algemeen dat groepen met een hogere sociaal-economische status gezonder leven en daardoor minder vaak een beroep moeten doen op zorginstellingen. Het is dan ook van belang dat groepen met een lage sociaal-economische status een makkelijke toegang hebben tot zorg, en dat er aandacht wordt besteed aan gezondheidsbevorderende activiteiten. Rotterdam; 'sociaal beleid richt zich zowel op de stimulering van verantwoordelijkheidsbeleving ten aanzien van de eigen persoon en primaire groep (autonomie) als van de gemeenschap in bredere zin (sociale cohesie)'. Tenslotte worden er in dit programma oplossingen gepresenteerd voor de bestrijding van sociaal isolement en armoede. Hierbij zijn de uitkomsten van de armoedemonitor de leidraad voor activiteiten die zouden moeten leiden tot een verbeterde financiële huishouding van desbetreffende groepen.

'In de huidige samenleving van vandaag en in grote steden in het bijzonder schort het zowel aan erkenning van de normen (omdat ze niet verinnerlijkt zijn, of het gezag daarvoor ontbreekt), als aan het daarmee overeenstemmende gedrag'.

Rotterdam heeft het daarom in haar programma omtrent veiligheid niet zo zeer over politie- en justitie zaken. De bijdragen van de hieraan verbonden organisaties vervullen wel een belangrijke rol in het gehele veiligheidsbeleid, maar het programma Veilig richt zich meer op andere taken. Er liggen drie uitgangspunten aan ten grondslag:

- het recht op veiligheid;
- de uitbreiding van de samenwerking met de relevante maatschappelijke partners;
- het trachten een beïnvloeding van de daadwerkelijke gedragingen te bewerkstelligen.

Het recht op veiligheid vergt een bundeling van inzet van meerdere partijen en de veiligheidswaardering moet stijgen van een zes naar een zeven. Waar er een verband bestaat tussen veiligheid enerzijds en leeftijd, immigratie en verslaving anderzijds kent Rotterdam een verhoogd risico. De stad kent verschillende projecten welke geordend zijn op het 'waar' en 'wie'. De centrale thema's van het programma Veilig zijn dan ook drugsoverlast, jeugd en wijkveiligheid. De eerste dimensie van het programma is het samenwerken met de kernpartners.

Het tweede uitgangspunt is de uitbreiding van de samenwerking met de relevante maatschappelijke partners maar om tot een werkelijke trendbreuk te komen zal de burger centraal moeten staan.

Het trachten te beïnvloeden van de daadwerkelijke gedragingen zal de kring van

betrokkenen nog groter en het beleid nog integraler maken. Dit sluit aan op de algemene doelstelling van de stad Rotterdam aangaande het streven naar succesvol burgerschap. Dit draait om een vijftal voorwaarden:

- materiële middelen;
- sociale ondersteuning;
- een stimulerende omgeving;
- beslissingsruimte;
- capaciteiten.

Het in voldoende mate invulling geven aan deze voorwaarden schept omstandigheden waardoor mensen minder snel geneigd zijn deviant gedrag te vertonen. De gedachte hierachter is dat de burger, een groep of een buurt, die zich gesteund weet door een betrokken overheid in belangrijke mate zelfredzamer wordt en zich daarmee ook in grotere mate medeverantwoordelijk acht voor zijn omgeving.

Het gaat in dit verhaal over de sociale kant van het Meerjarenontwikkelingsprogramma. Als het om werkgelegenheid gaat en om alle sociale aspecten die dit thema omringen, lijkt het me relevant om iets over de Rotterdamse werkgelegenheidsstructuur te zeggen.

In Rotterdam heeft het versterken van de economische structuur topprioriteit. De haven staat van oudsher aan de basis van de grootstedelijke economie. Dit economische segment staat echter onder druk. De groei moet komen uit de dienstensector. Hiernaast moet Rotterdam zich profileren als kennisstad, als brandpunt van cultuur, als centrum van onderwijs, zorg, winkelen, uitgaan en toerisme.

Dit bovenstaande leidt tot de doelstelling van een versterking en verbreding van de economische structuur. Hierbij gaat het om een versterking van de mainport, het stimuleren van het ondernemerschap en het bevorderen van kansrijke clusters van bedrijvigheid. Deze impulsen moeten leiden tot de tweede doelstelling, die van substantiële banengroei. Een voorwaarde hiervoor is een beter functionerende arbeidsmarkt waarbij vraag en aanbod meer met elkaar in overeenstemming zijn, met een beter opgeleide beroepsbevolking waar extra inspanningen worden geleverd om werklozen aan de slag te helpen. Om dit te realiseren zijn er de volgende deelprogramma's; ruimte voor bedrijvigheid, bereikbaarheid, een ondernemende overheid, het vergroten van de koopkracht in de stad, ruimtelijke ingrepen (zoals op de kop van zuid). Een betere benutting van de economische kansen zal moeten leiden tot hogere investeringen, meer bestedingen en een substantiële groei van de werkgelegenheid.

Breda

Door middel van acht ontwikkelingsprogramma's wordt het streven van Breda, het zijn van een stad die aan iedereen kansen biedt, georganiseerd. Deze programma's zijn geografisch onderverdeeld:

- Bestaande Stad: hier worden voor een aantal onderscheiden wijken plannen gepresenteerd die moeten leiden tot een verbeterde leefbaarheid. Op basis van overleg met woningbouwcorporaties, bewonersorganisaties en actoren als vluchtelingenorganisaties en diverse belangenverenigingen etc. wordt bekeken hoe onderwerpen als leefbaarheid, zorg, veiligheid, werk en wonen verbeterd kunnen worden;
- Binnenstad: in dit programma worden plannen gepresenteerd die cultuur, economische functies en wonen behelzen;
- Stedelijke Assen: hier gaat het over de, hoofdzakelijk, fysieke aanpak van een aantal belangrijke straten;
- Uitbreiding: hier betreft het de VINEX-taakstelling.

De overige vier programma's zijn hoofdzakelijk fysiek van aard en vallen daarom buiten mijn onderzoeksopzet.

Breda kijkt dus per stadsdeel wat er moet gebeuren om ook op die plekken haar doelstellingen gestalte te laten krijgen. Binnen deze geografische onderdelen zijn er drie ontwikkelingsprogramma's van kracht.

Werk en Cultuur

Hierbij worden allereerst plannen gepresenteerd voor het versterken van de economische structuur en concurrentiepositie. Dit betreft in hoofdzaak de fysieke kant van de economische ontwikkelingen. In het onderdeel arbeidsmarkt komen de niet-fysieke maatregelen terug. Deze betreffen het terugdringen van het aantal langdurig werklozen en het verbeteren van de aansluiting tussen onderwijs en werk. Voor langdurig werklozen zijn er uitstroomtrajecten. Voor degene die na het doorlopen van zo'n traject nog steeds geen werk heeft, zijn er nog mogelijkheden tot verdere intensivering van de begeleiding naar een betaalde baan. Bij het onderdeel 'additioneel bestek' wordt er bij aanbestedingen in het bestek opgenomen dat een bepaald deel van de werkzaamheden door langdurig werklozen uitgevoerd moet worden. Voor mensen voor wie de afstand naar betaald werk te groot is, bestaat het onderdeel Sociale Activering. Dit programma is voor hen gericht op het behouden of herstellen van maatschappelijke participatie. PPS-projecten zijn inspanningen die tot werkervaringsplaatsen of nieuw werk moeten leiden.

In het Bredase onderwijs moet rekening worden gehouden met de ontwikkeling van de arbeidsmarkt. Door een actief stimuleringsbeleid naar allochtone groepen kan de werkloosheid in deze groepen verminderd worden .

Naast inburgeringsprojecten voor nieuwe allochtonen, zijn er ook projecten gericht op de zogenaamde oudkomers. Deze trajecten zijn tweeledig. Enerzijds gericht op de mogelijkheden op de arbeidsmarkt en anderzijds op opvoedingstaken.

Er zijn voor zowel autochtone als allochtone groeperingen projecten gestart die het zelfstandig ondernemen moeten bevorderen.

Cultuur speelt een belangrijke rol bij het verbeteren van de leefbaarheid in wijken en buurten. Breda ziet kunst als middel om tot participatie en integratie te komen. In dit programma waarvan wordt verondersteld dat deze min of meer direct raakvlak heeft met economische ontwikkelingen. Men streeft naar een vitaal monumentenbeleid,

waardoor de binnenstad moet gaan fungeren als podium voor culturele activiteiten. Tevens zijn er plannen voor de bouw van nieuwe accommodaties. Er moeten meer evenementen komen en in de openbare ruimte moet rekening worden gehouden met de presentatiemogelijkheden voor kunst.

Wonen en Leven

Breda vindt een gevarieerd woningaanbod en daarbij gevarieerde voorzieningen een belangrijk gegeven. Breda: 'een goed woonmilieu heeft een positieve uitstraling op de stad. Niet alleen de huidige maar ook de toekomstige bewoners profiteren hiervan'. Leefbaarheid wordt bepaald door de kwaliteit van wijken en buurten, buitenruimte en buitengebied. Men heeft de waardering hiervoor van de bewoners gemeten. Als gevolg hiervan ziet Breda het vergroten van de variëteit als opgave. In samenwerking met de hiervoor relevante partijen zal veel energie gestoken worden in analyse en evaluatie. Gevarieerde woonmilieus brengen verschillende culturen en levensstijlen bij elkaar. Verdraagzaamheid is daarom een begrip waar actief aan gewerkt moet worden. Dit door middel van onderwijs en sociaal cultureel werk. Verder vindt Breda het belangrijk om de toegankelijkheid van de stad voor mensen met een handicap te verbeteren.

Breda: 'sociale problematiek volgt voor een gedeelte uit de kwaliteit van de woning en woonomgeving'. De waardering voor de fysieke leefomgeving/leefbaarheid moet daarom vergroot worden. Wijken moeten een eigen identiteit krijgen. Wijkcentra moeten gaan dienen als ontmoetingsplaatsen en het hart van de wijk worden. Meer in het algemeen moet de kwaliteit van de publieke ruimte omhoog. Dit streven moet samen met de verbetering van de afstemming tussen signalering, toezicht en handhaving, per wijk zijn beslag krijgen. Tevens moet er meer groen komen in de stad.

Voor de versterking van de sociale netwerken in de wijken worden buurtmeesters aangesteld die een spilfunctie bekleden aangaande signalering en begeleiding. Participatie van bewoners is hierbij erg belangrijk. Er moet ruimte zijn voor initiatieven van die bewoners, waardoor het verantwoordelijkheidsgevoel versterkt wordt. Bij het herstel van kwetsbare wijken richt men zich op het vergroten van de beheersbaarheid van de sociale en fysieke problematiek die daar aanwezig is. Per woonwijk wordt geïnventariseerd wat er nodig is en wat er moet gebeuren. Breda houdt zich, meer dan de overige behandelde steden, bezig met milieuvraagstukken. Dit is relevant voor de kwaliteit van de leefomgeving. Het gaat echter te ver om dit onderdeel uitgebreid te behandelen.

Zorg en Veiligheid

De insteek voor het bovenstaande onderwerp is participatie. Deze participatie moet ontstaan door het vergroten van de toegankelijkheid van diverse voorzieningen voor opvang, ontmoeting en ontplooiing en het creëren van gelijke uitgangspunten voor autochtone en allochtone mensen.

Breda wil de veiligheidsbeleving ophogen door preventief en selectief jeugdbeleid en gebiedsgerichte maatregelen voor buurtveiligheid. Verder richt de gemeente zich op een schone en gedifferentieerde buitenruimte het terugdringen van de verschillende vormen van overlast. Veiligheid behoort tot de eerste basiskwaliteiten die de overheid haar burgers moet bieden. Hierbij gaat het ook om de meer subjectieve beleving van veiligheid. De bevordering van de veiligheidsbeleving is in toenemende mate van belang, omdat een gevoel van onveiligheid negatieve effecten heeft op de maatschappelijke participatie en daarmee op de sociale samenhang in de stad. Het beleid is gericht op handhaving en daarmee samenhangende regulering. Deze samenhang moet uit de samenwerking tussen partijen komen, zoals het maatschappelijk werk, de minderhedenorganisaties, jeugdzorg, scholen, justitie en politie. De handhaving krijgt gestalte door middel van toezicht. De aloude wijkagent doet weer zijn intrede. Verder zijn er projecten gaande die technische mogelijkheden onderzoeken. Men moet hier bijvoorbeeld denken aan cameratoezicht.

De gezamenlijke aanpak door gemeente en wijkbewoners van vervuiling, verloedering, vandalisme en bekladding in woongebieden is belangrijk in het kader van de subjectieve veiligheid. Fysieke maatregelen naast dadergerichte aanpak en intensivering van maatregelen gericht tegen het helingcircuit maken deel uit van de aanpak tegen de drugsproblematiek. Voor (ex)verslaafden bestaat er een zorgprogramma dat reïntegratie mogelijk moet maken. De gemeente, in samenwerking met het maatschappelijk middenveld, zorgt ervoor dat jongeren voldoende kansen krijgen om een kwalitatief hoogstaande jeugd te kunnen beleven en daarnaast een startkwalificatie kunnen behalen. Hierbij gaat speciale aandacht uit naar kwetsbare groeperingen opdat ook zij hun kansen pakken en benutten.

Dordrecht

Het versterken van de sociale infrastructuur betekent in Dordrecht hoofdzakelijk de versterking van het maatschappelijk middenveld.

Hierbij worden sociale integratie en vrijetijdsbesteding sterk in relatie met elkaar gebracht. Dordrecht: 'De drempel is laag, de deelname massaal en sociale verschillen worden relatief makkelijk overbrugd'. Het kost echter steeds meer moeite kader en leden te vinden en te behouden. Het is daarom zaak het vrijwilligerskader te laten anticiperen op meer geïndividualiseerde vormen van vrijetijdsbesteding en in te spelen op de meer consumptieve houding van degene die gebruik maakt van de breedtesport. Sportverenigingen zullen daarom meer moeten professionaliseren. De ondersteuning van de sportverenigingen en vrijwilligerskader wordt daarom op twee manieren gerealiseerd. Verenigingen ontvangen de specialistische ondersteuning die zij wensen, en de versterking van de wijk sport sluit aan op initiatieven die reeds in ontwikkeling zijn. Dit geldt in sterke mate voor de vier kwetsbare wijken die Dordrecht kent en men heeft hier dan ook extra aandacht voor.

Om die reden wil Dordrecht het subsidiebeleid verzakelijken, waardoor een beter rendement uit overheidsgeld te halen is. Ook is het zaak dat instellingen en organisaties op een goede en efficiënte manier met elkaar samenwerken.

De versterking van de sociale infrastructuur is met name van belang op wijkniveau. Stedelijke instellingen moeten dan ook meer wijkgericht gaan werken.

Wat voortijdig schoolverlaten betreft is er in Dordrecht met name bezorgdheid voor de groepen allochtonen en deelnemers met een beperkte vooropleiding. De meerderheid hiervan is afkomstig van en uit lage sociale milieus, afkomstig uit de lagere schoolsoorten. Bovendien is het aantal allochtonen onevenredig groot. Dordrecht: 'Voor deze jongeren dreigt een leven van afhankelijkheid van de sociale dienst en een verdere opeenhoping van zorgen en problemen'. Het Rijk verwacht van de gemeente dat ze zelf maatregelen treft bij het bereiken van deze doelgroep. Door het effectief inzetten van bestaand instrumentarium en de coördinatie van de deelnemende partijen. Zoals gesteld is, veroorzaken allochtone jongeren de grootste problemen.

Met name de Antilliaanse jeugd en de uit Afrika afkomstige alleenstaande minderjarige asielzoekers. Ook de woonwagenjeugd baart de gemeente zorg. In Dordrecht wordt, om de dreiging van het niet verkrijgen van een voldoende kwalificatie af te remmen, een organisatie geformeerd rondom de risicoleerling met wie na melding van een dreigende uitval een alternatief traject naar betaalde arbeid wordt gerealiseerd. Leerlingen die niet te handhaven zijn op school worden via een bijzonder traject begeleid naar zelfstandigheid en volwassenheid. Met hulp van regionale werkgevers worden werkplekken gerealiseerd voor diegenen die deze alternatieve route bewandelen. De voorstellen uit de gemeentelijke startnotitie Voortijdig Schoolverlaten vormen tezamen met de maatregelen volgens het Gemeentelijk Onderwijs Achterstandenbeleid, onderdelen van het actieplan Jeugd en Veiligheid uit het Meerjarenontwikkelingsprogramma. Dit zorgt voor de coördinatie tussen de verschillende partijen. De verdeling van het budget en de inzet van de middelen liggen hiermee goeddeels vast. Op basis van voortschrijdend inzicht kunnen verbeteringen worden aangebracht.

Het Dordtse veiligheidsbeleid richt zich op 'urgente veiligheidsproblemen in het publieke domein die de veiligheidsbeleving beïnvloeden'. Daarom vindt regelmatig overleg plaats tussen de drie primaire veiligheidspartners die de prioriteiten ten aanzien van de veiligheid op elkaar afstemmen. Het accent ligt hierbij op de betrokkenheid en participatie van de andere partijen. De doelgroep, variërend van ouders tot horecaondernemers, moet gestimuleerd worden om zelf verantwoordelijkheid te dragen en zelf met oplossingen te komen.

Maatregelen die Dordrecht neemt om haar doelstellingen te bereiken liggen voor een belangrijk deel in de coördinerende sfeer. Dordrecht; 'Deze regierol uit zich in het versterken van de communicatie, essentieel voor de veiligheidsbeleving en de Intensivering van de contacten tussen de overige veiligheidspartners'. Ook zijn er maatregelen genomen gericht op doelgroepen. Hierbij moet men denken aan meldpunten voor (drugs)overlast, experimentele projecten voor strafrechtelijke opvang en reïntegratietrajecten. Met extra nadruk wordt gekeken naar de kwetsbare wijken.

Bij de aanpak van de jeugdcriminaliteit laat de gemeente Dordrecht zich leiden door de door het Rijk geformuleerde CRIEM-nota. Hierbij worden drie sporen onderscheiden: opvoedingsondersteuning, stimulering in de voorschoolse fase en individuele trajectbegeleiding. Uitdrukkelijke aanvullende maatregelen voor allochtonen zijn met name zichtbaar in de periode en de schooluitval.

In Dordrecht wordt de zorg evenals in Rotterdam geschaard onder het kopje kwetsbare groepen. Men hanteert drie thema's:

- vangnet;
- zorgstructuur;
- uitstroom.

Het algemene doel dat men nastreeft inzake het beleid omtrent kwetsbare groepen is het bevorderen van de sociale integratie. Dordrecht: 'Niemand mag belemmerd worden deel te nemen aan de samenleving en isolement en tweedeling moeten worden voorkomen'.

Dordrecht ziet financiële armslag als het cruciale punt als het gaat om het doorbreken van het sociale isolement. Deze (financiële armslag) volgt uit loon uit arbeid. Werk is een sterke factor om sociaal isolement te doorbreken en armoede te ontvluchten. Hiervoor zijn ook voorzieningen in het leven geroepen zoals ID-banen en kinderopvang. Dordrecht; 'Als werk geen optie is, zijn er maatregelen die ertoe leiden dat alle mogelijkheden door betrokkenen benut worden om 'mee te doen' en een kwalitatief aanvaardbaar leven te leiden'. Voorbeelden hiervan zijn schuldsanering, huursubsidie en bijdragen in bijzondere kosten. Tevens helpt de gemeente de burgers actief de financiële regelingen te benutten.

Naast deze nadruk op arbeid ziet Dordrecht niets in het vergroten van de capaciteit van de zorg. Het is zinloos omdat de vraag altijd groter is dan het aanbod en omdat de vraag zich niet laat sturen door gemeentegrenzen.

§ 3.6 Lokale pretenties

In paragraaf 3.4 ben ik ingegaan op de precisie van de probleemdefinities. Worden problemen per doelgroep of per wijk of per stadsdeel gedefinieerd? Of worden er criteria zoals sociaal-economische status, etniciteit, verblijfsduur gebruikt. Ziet Dordrecht bijvoorbeeld de problemen in, omtrent bepaalde groepen Antillianen in Oud-Krispijn? In deze paragraaf zal ik de lokale pretenties van de oplossingen behandelen. Is het beleid specifiek geformuleerd op wijkniveau en worden hierin de verschillende groepen in die wijk en de eventuele speciale behandeling van deze groepen specifiek geformuleerd?

In Amsterdam zijn de lokale pretenties van het beleid aan dezelfde bestuurlijke omstandigheden onderhevig als we gezien hebben in paragraaf 3.4 waar het ging over de precisie van de probleemdefinities. De stadsdelen zijn hier voor het overgrote deel verantwoordelijk voor het definiëren van de problemen en het aan de hand hiervan formuleren van beleid. Zoals eerder opgemerkt is het Amsterdamse Meerjarenontwikkelingsplan een document dat de samenhang tussen de inspanningen van lagere bestuursniveaus en organisaties en instellingen moet coördineren en richting moet geven. De oplossingen geformuleerd door de wijken staan daarom niet gedetailleerd in dit document opgetekend.

Rotterdam voert meer een ontwikkelingsbeleid dan een beleid dat gericht is op het oplossen van problemen. Dit beleid omvat in feite iedereen in Rotterdam. De mate van de benodigde ontwikkeling, op welk vlak dan ook, moet worden vastgesteld door middel van monitoring. Monitoring maakt maatwerk mogelijk. Het begrip lokaliteit doet hier daarom weinig opgeld. Het kan zijn dat de monitor uitwijst dat zich in bepaalde wijken een verhoogd aantal probleemgevallen voordoet. Door middel van individuele aandacht, waarvan de mate bepaald is met behulp van de monitoring, hoeft er in mindere mate per wijk gekeken te worden wat er mis is. Dit gebeurt al door naar de mensen in die wijk te kijken.

Breda heeft zichzelf in haar Meerjarenontwikkelingsprogramma opgesplitst in een aantal delen. De Binnenstad, de Bestaande Stad, het Buitengebied en de Stedelijke Assen. Bij elk programmaonderdeel wordt waar mogelijk toegespitst op deze geografische omstandigheid. Daarbij moet worden opgemerkt dat het hier in eerste instantie gaat om de verandering/herstructurering van de fysieke situatie in het desbetreffende stadsdeel en haar sociale implicaties. Breda wil door middel van het verbeteren van de fysieke gesteldheid van de stad ook de sociale gesteldheid opkrikken. Uit de formulering van haar prestatienormen valt op te maken dat men zich op zeer lokaal niveau wil gaan bezig houden. Er worden op wijkniveau oplossingen aangedragen voor groepen die men op basis van etniciteit, cultuur en sociaal-economische status van elkaar onderscheidt. Breda heeft dus grote lokale pretenties.

Dordrecht formuleert een precies beleid. Dit is waarschijnlijk een gevolg van de inrichting van het openbaar bestuur. In een relatief kleine stad als Dordrecht zijn geen deelgemeenten, autonome stadsdelen, deelraden enzovoorts. Het beleid wordt dan ook niet op zo'n niveau toegespitst, maar vindt plaats op stadsniveau en vindt daarom ook zijn plaats in dit rapport.

Wat opvalt is de pragmatische inslag van het rapport, met name op het gebied van criminaliteit. Op dit terrein is dat een gevolg van de samenwerking met justitie en de projecten die onder deze vlag ten uitvoer zijn gebracht. Op de overige beleidsterreinen is er door middel van uitgebreide monitoring een goed beeld ontstaan van de heersende problemen en de probleemdefinities zijn adequaat en precies. Als gevolg hiervan zijn de oplossingen dat ook.

§ 3.7 Conclusies

Alle vier de steden hebben een concept geformuleerd van wat de stad eigenlijk zou moeten zijn. Amsterdam moet een complete stad zijn. Rotterdam streeft naar succesvol burgerschap. Breda moet groeien in kansen en in Dordrecht maken mensen de stad. Alle zijn ervan overtuigd dat om dit streven te realiseren er nogal wat hindernissen genomen moeten worden. De probleemstellingen zouden deze struikelblokken onder woorden moeten brengen. Hiernaast heeft VROM ook een aantal inhoudelijke criteria geformuleerd welke terug moeten komen in de beleidsprogramma's. De volgende vijf aandachtsgebieden moeten terugkomen in de planvorming. Woningmarktpositie, leefbaarheid en kwaliteit van de openbare ruimte, cultuurhistorische kwaliteit, stedelijke economie en de lokale milieukwaliteit. De mate waarin hier aandacht aan besteed wordt, is per gemeente verschillend.

Een complete stad betekent in het Amsterdamse geval dat iedereen zich zelfstandig moet kunnen handhaven in een grootstedelijke samenleving. Een eenduidige oplossing voor degenen die hier niet in slagen, is er niet omdat zich een grote diversiteit aan mensen in deze stad gevestigd heeft. Deze diversiteit impliceert met name een discrepantie tussen culturele identiteit en de gemeenschappelijke normen en waarden. Door het uitbreiden en versterken van het netwerk van zorgvoorzieningen denkt de stad de niet goed functionerende bewoners minder kwetsbaar te maken.

Men legt hierbij de nadruk op het versterken van de functies van zorg, onderwijs, sport en veiligheid. In combinatie met een integrale aanpak zullen deze functies elkaar moeten versterken. Hierin is ook de hoofdprioriteit van het Amsterdamse beleid gelegen. Het door middel van een verbeterde coördinatie oplossen van de grootste noden op het gebied van zorg, onderwijs en leefbaarheid. Met andere woorden het stroomlijnen van de hulpverlening aan kwetsbare groepen. Dit door middel van een ketenbenadering. De mate van (on)gezondheid, armoede, werkloosheid etc, Kenmerken als gevolg van culturele verschillen en etniciteit, worden in het Amsterdamse programma niet onderscheiden. Dit omdat deze lokale factoren voornamelijk hun plek krijgen in de beleidsprogramma's van de stadsdelen. Op dit niveau worden de problemen in de wijken en buurten gedefinieerd en wordt hierop toegespitst beleid gemaakt. Amsterdam geeft wel aan wat de richting is en waarin de oplossing gelegen is. De stadsdelen geven hier dan zelf verder invulling aan.

Rotterdam heeft haar aanpak geschoeid op ontwikkeling. De ontwikkeling naar succesvolle burgers. Mensen zijn hier onderwerp van actie. De stand van zaken aangaande de ontwikkeling van deze mensen wordt door middel van monitoring in kaart gebracht. Probleemgevallen kunnen, als gevolg van de kennis opgedaan tijdens deze inventarisaties, gedefinieerd worden. Precies beleid is daarom ook heel goed mogelijk. Rotterdam wil aan bepaalde randvoorwaarden die ongewenst gedrag uitsluiten, gaan voldoen. De gedachte hierachter is dat mensen die zich gesteund weten door een actieve en betrokken overheid zelfredzamer zijn en meer verantwoordelijkheidsgevoel hebben. De organisaties en instellingen die als taak hebben te faciliteren op allerlei gebied zijn in Rotterdam niet tot de focus van het beleid gemaakt. Het zijn slechts de randvoorwaarden scheppende instanties. De burgers zijn het middelpunt.

Maatschappelijke kwetsbaarheid van risicogroepen is een telkens terugkerend element in het Bredase programma. Deze groepen worden voornamelijk op basis van sociaal-economische status en woningmarktpositie ingedeeld. De problemen worden globaal beschreven en worden in samenwerking met de relevante betrokkenen meer toegespitst. Op stadsniveau is het programma niet erg precies. Doch de afspraken die men met de maatschappelijke partners maakt, zullen preciezer zijn omdat deze zeer doelgroepgericht zijn. Omdat men fysiek en niet-fysiek voor de stadsvernieuwing door elkaar gebruikt, deelt men de stad geografisch in. Zodoende wordt door middel van inventarisaties duidelijk wat er voor welke wijk moet gebeuren. Verder probeert men de burger erbij te betrekken, te laten participeren, om een verantwoordelijkheidsgevoel te kweken.

Dordrecht meent te weten waar haar problemen vandaan komen. De oorzaak is gelegen in het niet optimaal maatschappelijk functioneren van haar burgers. De Dordtse hoofdprioriteiten zijn een kopie van de door VROM geformuleerde aandachtsgebieden waar in het plan expliciet aandacht aan gegeven wordt. Dordrecht heeft er door middel van inventarisatie en monitoring een goed beeld van gekregen op welke plekken de schoen wringt en daarop zeer precies beleid gemaakt.

Hoofdstuk 4 Conclusie

Alle vier de steden hebben een concept geformuleerd van wat de stad eigenlijk zou moeten zijn. Amsterdam moet een complete stad zijn. Rotterdam streeft naar succesvol burgerschap. Breda moet groeien in kansen en in Dordrecht maken mensen de stad. Alle zijn ze ervan overtuigd dat om dit streven te realiseren, er nogal wat hindernissen genomen moeten worden. De probleemstellingen zouden deze struikelblokken onder woorden moeten brengen. Hiernaast heeft VROM ook een aantal inhoudelijke criteria geformuleerd, welke terug moeten komen in de beleidsprogramma's. Dit zijn vijf aandachtsgebieden die terug moeten komen in de planvorming:

- woningmarktpositie;
- leefbaarheid, kwaliteit en openbare ruimte;
- cultuurhistorische kwaliteit;
- stedelijke economie;
- lokale milieukwaliteit.

Deze vijf punten zullen dus in meer of mindere mate in de verschillende steden met elkaar overeen moeten komen. In dit hoofdstuk is mijn doelstelling echter het zoeken naar zaken die een meer onderscheidend karakter hebben. In hoofdstuk drie heb ik een analyse gemaakt op basis van de problemen en oplossingen die door de vier steden zijn geformuleerd. Bij de problemen heb ik gekeken naar de probleembenoeming, de prioriteit van de problemen en naar de indicatoren van de problemen en de precisie ervan. Bij de oplossingen heb ik gekeken naar de creativiteit ervan en de lokale pretenties. Deze gegevens maken het mogelijk de verschillende richtingen te duiden die de gemeenten op willen en tevens vanuit welk perspectief er gedacht wordt.

In het vorige hoofdstuk staat dus in het kort waar de steden zich op willen gaan richten tot aan 2010. Ik wil hier terugkomen op de probleemstelling. Hoe specifiek lokaal/regionaal zijn de doelstellingen van de geselecteerde GSB-gemeenten? Is er sprake van alleen verschillende formuleringen, of is er werkelijk sprake van verschillende onderliggende problemen?

Ik wil dit aan de hand van de in hoofdstuk drie gepresenteerde volgorde bekijken. Dus de probleembenoeming, probleemprioriteit, probleemindicator/precisie en de creativiteit van de oplossing en de lokale pretentie daarvan.

Problemen: benoeming

Amsterdam

‘Door de grote verschillen in leefpatronen en de taalbarrières wordt in de probleemwijken langs elkaar heen geleefd. Gezamenlijke codes voor het gebruik van de openbare ruimte en publieke voorzieningen, voor de relaties ouders-school, voor algemene normen en waarden ontbreken. En dat heeft irritaties tot gevolg’.

‘Als gevolg van snelle veranderingen in culturele en etnische samenstelling van de bevolking botsen verschillende patronen en verwachtingen met elkaar. Hierdoor ontbreekt het burgers aan houvast bij sociale integratie, winkelgedrag, participatie in onderwijs en het gebruik van de openbare ruimte’.

Het is zaak vast te stellen welk punt men probeert aan te stippen. In ieder geval leefbaarheid en integratie. ‘Gezamenlijke codes voor het gebruik van de openbare ruimte en publieke voorzieningen’ appelleren mijns inziens aan leefbaarheid, omdat het gaat over het gezamenlijk gebruik van gedeelde ruimte. Het ‘botsen van verschillende patronen en verwachtingen als gevolg van de snelle veranderingen in culturele en etnische samenstelling van de bevolking’, is volgens mij een verwijzing naar de problemen die zijn ontstaan als gevolg van immigratie en de verandering van demografische structuur.

‘Grote groepen inwoners staan langs de kant van de samenleving. Dit is een gevolg van een combinatie van een laag inkomen, schulden, geen zicht op werk, sociaal isolement en een slechte gezondheid. Deze uitzichtloosheid zet zich voort in de volgende generaties’.

De bovenstaande Amsterdamse probleembenoeming heeft kenmerken van de ook door andere steden genoemde term kwetsbaarheid. Hiermee wordt bedoeld het niet in staat zijn zelfstandig in een bestaan te voorzien. Het karakter van deze problematiek is meervoudig, zoals men ook af kan leiden uit de formulering. Tevens wordt in de probleembenoeming gerefereerd aan het ontbreken van werk en zelfs aan de afwezigheid van enig perspectief op werk.

‘Ondanks de daling van de criminaliteit worden de gevoelens van onveiligheid er niet minder op. De toenemende verharding van geweld en illegaal wapenbezit werken daarbij versterkend. Mensen trekken zich terug in de woning, de straat achterlatend als open domein van iedereen en niemand’.

Het gaat hier enerzijds om criminaliteit, en anderzijds over de gevolgen daarvan. Dus over de gevoelens van onveiligheid en de leefbaarheidsproblemen die hieruit voortvloeien.

‘Het woningaanbod sluit niet meer aan op de woonwensen van een aanzienlijk deel van de bevolking. Steeds meer huishoudens met een modaal of hoger inkomen zoeken in Amsterdam vergeefs een comfortabel huis in een aantrekkelijke omgeving’.

Bij deze probleembenoeming is het duidelijk waar het over gaat, huisvesting.

Ik heb getracht uit de, door Amsterdam geformuleerde, probleembenoeming de onderliggende problemen te destilleren. Ik ben gekomen op:

- leefbaarheidproblemen;
- integratieproblemen/sociale cohesie;
- problemen omtrent kwetsbare groepen;
- (on)veiligheid;
- een te kort schietend woningaanbod.

Rotterdam

'Rotterdam kent een groot aantal uitkeringsgerechtigden en relatief veel armoede'.

'De Rotterdamse beroepsbevolking is te laag opgeleid'.

'Rotterdam heeft een te groot aantal kwetsbaren'.

De groepen mensen die hierboven genoemd worden vallen allen onder de noemer kwetsbaar. Kwetsbaar wordt door Rotterdam geformuleerd als 'mensen met meer problemen dan oplossingscapaciteiten voor deze problemen'. Het gaat dus om mensen die problemen hebben met het op de rails houden van een zelfstandig bestaan. Laag opgeleiden horen hier ook bij, omdat ze gezien de veranderingen in de structuur van de economie, ook naar de toekomst toe weinig te bieden hebben op de arbeidsmarkt en daarom financieel kwetsbaar zijn. Om die reden wordt schooluitval dan ook als probleem gezien.

'De onveiligheid ligt op grootstedelijk niveau maar stemt niet tot tevredenheid'.

Het gaat merendeels om een gevoel van onveiligheid dan om empirisch vastgestelde criminaliteit.

'Rotterdam is sterk vertegenwoordigd in de kop van de nationale ranglijst van armere wijken'.

Het ontstaan van arme wijken is een symptoom van een gebrek aan differentiatie. Hierbij kan men denken aan een tweedeling. Een tweedeling tussen de hoeveelheid sociaal-economisch kapitaal, etniciteit, opleidingsniveau en leefstijl. Concentraties van bevolkingsgroepen die minder bedeed zijn op deze gebieden leiden tot dit soort achterstandswijken.

Mijns inziens is er dus sprake van de volgende onderliggende problemen:

- problemen met kwetsbare groepen;
- problemen met veiligheid;
- tweedeling;
- schooluitval.

Breda

'toenemend beeld van armoede en isolement'

'dreigende tweedeling tussen degenen die participeren door middel van arbeid en degenen die aan de kant staan'.

'teveel Bredanaars hebben niet of onvoldoende kunnen meeprofitieren van de stijgende conjunctuur van de laatste jaren'.

Degenen die aan de verkeerde kant staan van de door Breda veronderstelde tweedeling zijn, of zullen verworden tot, kwetsbare groepen.

'een verontrustend hoge schooluitval'

Het niet behalen van een voldoende startkwalificatie is een garantie minder in het streven naar zelfstandige burgers.

'toenemende en verhardende criminaliteit onder jongeren'

Appelleert aan onveiligheid.

'risico van forse toename grootstedelijke problemen als gevolg van de groei van de stad'.

Breda gebruikt het Meerjarenontwikkelingsplan, zoals reeds eerder gesteld is, op een bijna preventieve wijze. Men wil bij wijze van spreken de problemen voor zijn.

Onderliggende problemen:

- kwetsbaarheid;
- schooluitval;
- (on)veiligheid;
- snelle groei stad.

Dordrecht

‘Dordrecht kent armoede, sociaal isolement, marginalisering van groepen, spanningen rond het samenleven van allochtonen en autochtonen, gevoelens van onveiligheid en bepaalde groepen jongeren die overlast veroorzaken’.

Dordrecht kent kwetsbare groepen, dus problemen voor wat de sociale cohesie betreft. Vervolgens zijn er problemen rond (on)veiligheid en overlast.

‘De Dordtse bevolking is pessimistisch over de stad en haar toekomstmogelijkheden’.

Het bovenstaande kan een gebrek aan draagvlak voor veranderingen veronderstellen.

Onderliggende problemen:

- kwetsbaarheid;
- (on)veiligheid;
- overlast;
- voortijdig schoolverlaten.

Samenvattend kan men wat de probleembenoeming betreft, concluderen dat er veel overeenkomsten zijn tussen de steden. Zo worden de onderwerpen kwetsbaarheid en onveiligheid door alle vier de gemeenten behandeld. Het concept kwetsbaarheid wordt verschillend verwoord, maar het komt in alle vier de gevallen neer op groepen mensen die problemen hebben om zelfstandig te leven. Wat (on)veiligheid en gevoelens omtrent veiligheid en criminaliteit betreft, is er nog minder conceptuele variatie rond dit begrip. Twee van de vier gemeenten zien in schooluitval, het niet behalen van een voldoende startkwalificatie, een probleem. Hierover bestaat ook weinig onduidelijkheid voor wat er met dit begrip bedoeld wordt.

Conceptuele onduidelijkheid, over de bovenstaande probleemgebieden, is overkomelijk, omdat de steden duidelijke definities geformuleerd hebben van deze thema's. Leefbaarheid, sociale cohesie en integratie zijn het soort thema's dat te pas en te onpas wordt gebruikt zonder daarbij een sluitende definitie te geven. Echter, uit de context van het verhaal is goed op te maken dat hiermee een combinatie van factoren wordt bedoeld die van invloed zijn op het gebruik van de openbare ruimte. De term leefbaarheid wordt alleen door Amsterdam als zodanig genoemd. De bovenstaande termen die van invloed is op de leefbaarheid worden wel afzonderlijk genoemd door de overige steden. Hierom kan er wel geconcludeerd worden dat leefbaarheid wel zijdelings een onderwerp is bij Rotterdam, Breda en Dordrecht. Schooluitval is bij twee steden een speerpunt.

Het is opvallend dat elk van de steden slechts één probleem als uniek stedelijk probleem benoemd heeft. Bij Amsterdam is dit het probleem omtrent het woningaanbod. In Rotterdam is dit het probleem voor wat betreft de arme wijken. Breda heeft haar unieke punt aangaande het probleem dat zij voorziet rondom de snelle groei van de stad. In Dordrecht is het probleem de overlast van bepaalde groepen jongeren. Verder hebben de steden veel gemeen. Ik heb al de thema's kwetsbaarheid en (on)veiligheid genoemd. Schooluitval en leefbaarheid zijn thema's die niet door iedere stad als kernprobleem wordt gezien. Er wordt echter wel aandacht aan besteed in het plan. Alleen niet specifiek bij de probleembenoeming.

Problemen: prioriteit

De steden hebben elk programma's opgesteld aan de hand waarvan de problemen opgelost moeten worden. Deze indelingen geven belang aan onderwerpen. Het expliciet benoemen van een thema en daarom heen een organisatie opzetten, geeft prioriteit aan de gekozen problemen. Het is daarom logisch om te veronderstellen dat de in het vorige hoofdstuk benoemde problemen hierin een belangrijke plek innemen, het is immers de bedoeling dat de gedetecteerde problemen een belangrijke plaats krijgen in het plan.

Amsterdam

Zorg, sport, veiligheid en onderwijs zijn de vier programma's die zijn opgezet om de benoemde problemen te lijf te gaan. In de vorige paragraaf heb ik vijf onderliggende problemen opgemaakt uit de door Amsterdam benoemde problemen:

- leefbaarheidsproblemen;
- sociale cohesie;
- veiligheid;
- kwetsbaarheid;
- tekort schietend woningaanbod.

De vraag is dus, vallen de benoemde problemen binnen de kaders van de programma's? Op het probleem rondom het woningaanbod na, ben ik van mening dat de benoemde problemen conceptueel binnen de geconstrueerde programma's passen. De financiële organisatie van de programma's laat ook nog een veelzeggend plaatje zien. De sociale pijler, waar het hier tenslotte de hele tijd over gaat, laat financieel een driedeling zien. Er is een post Sociale Integratie en Veiligheid, een post Jeugd in Ontwikkeling en een post kwetsbare groepen. Vooral de post Jeugd in Ontwikkeling valt op. In de probleembenoeming gaat het echter niet expliciet over jeugd. Twee kernpunten, hoofdprioriteiten, te weten sport en onderwijs, zijn ook slechts onderdeel van deze post. Sport en Onderwijs zijn, financieel, dus geen autonome op zichzelf staande programma's.

De financiële voorstelling die ik in de analyse gepresenteerd heb, heeft niet de intentie om een volledig en minutieus beeld te scheppen van hoe het financieel zit bij de sociale pijler in Amsterdam. Ik probeer hier slechts een beeld te scheppen van hoe de verhoudingen ongeveer liggen tussen de verschillende thema's en onderwerpen.

Dit financiële ambitieniveau is naast redenen van relevantie ook een gevolg van het niet volledig gespecificeerd zijn van de geldstromen. De post Sociale Integratie en Veiligheid is goed voor €20,50/persoon/jaar, Jeugd in Ontwikkeling voor €40,50/persoon/jaar en Kwetsbare Groepen voor €34,31/persoon/jaar. Uit deze financiële uiteenzetting kunnen echter maar slecht conclusies getrokken worden qua prioriteit, omdat een groot deel van de investering bestaat uit niet-gespecificeerde investeringen in de sociale infrastructuur.

De hoeveelheid ruimte die er wordt gereserveerd in het Meerjarenontwikkelingsplan heb ik ook aangegrepen om een beeld te krijgen van de prioriteit die gegeven wordt aan de sociale pijler in het algemeen en de programma's in het bijzonder.

Het aandeel van de sociale pijler in het totale Amsterdamse plan is twintig procent.

Dit vijfde deel wordt onderverdeeld in vijven. Twee pagina's inleiding acht pagina's zorg, vier pagina's onderwijs, zeven pagina's veiligheid en zes pagina's sport. Resumerend kan gesteld worden dat de benoemde problemen goed ondervangen worden in de geconstrueerde programma's. Zoals gezegd is, vallen de problemen rondom het woningaanbod hier enigszins buiten. Is ook begrijpelijk, omdat de oplossing van dit probleem toch meer binnen de verantwoordelijkheden van de fysieke pijler zal liggen.

Aan de hand van de financiële organisatie valt het volgende te zeggen. Sociale Integratie en Veiligheid, Jeugd en Kwetsbare Groepen zijn de belangrijkste elementen van het beleid. Dit komt ook overeen met de benoemde problemen. Onderwijs en Sport die wel als speerpunt genoemd worden, worden financieel weggestopt bij, blijkbaar, zwaarwegendere thema's. Dit is gezien de probleembenoeming consistent, want deze thema's worden daar niet benoemd. Het financiële plaatje, naar mijn mening de hardste manier van prioriteit aanduiden, geeft echter geen uitsluitsel over importantie.

De papieren indeling zwakt het bovenstaande toch enigszins af. Tien pagina's onderwijs en sport tegen vijftien pagina's zorg en veiligheid is een verhouding die gezien de probleembenoemingen en de indeling van de financiën toch bepaald scheef is te noemen.

Bij nadere bestudering van de financiële post Jeugd blijkt Onderwijs en Sport toch een groot aandeel te hebben in de gespecificeerde gelden. Welk totale aandeel dit is in het totale budget is moeilijk te bepalen gezien het aanzienlijke bedrag dat niet is gespecificeerd.

Voor een conclusie over de prioriteit wil ik dan ook een klein gedachtesprongetje maken. Er is een tweedeling te maken tussen investeringen in mensen en investeringen in sferen. Sferen van veiligheid, leefbaarheid, sociale cohesie etc. Aan de hand van de gegevens is volgens mij in ieder geval de conclusie te rechtvaardigen, dat in Amsterdam de prioriteit ligt bij de investering in mensen.

Rotterdam

Deze stad heeft vier programma's samengesteld waarmee ze hoopt haar problemen het hoofd te kunnen bieden. Te weten Jong, Kwetsbaar, Veiligheid en Werk en Activering. De hoofdprioriteit in Rotterdam is structuurversterking. Er wordt dan ook een onderscheid gemaakt tussen structuurversterkende activiteiten en overige activiteiten. Tot de structuurversterkende mogen worden gerekend:

- Onderwijs;
- Werk en Activering;
- Stadseconomie;
- Attractieve Stad;
- Stedelijke Impulsen;
- Buitenruimte Verkeer en Vervoer (ten dele).

De tweede categorie prioriteiten betreffen zaken die niet te relateren zijn aan de structuurkenmerken maar wel als stedelijke opgave te boek staan. Het betreffen:

- Veiligheid;
- Sociale Integratie;
- Duurzame Stad;
- Jeugd.

Net als bij Amsterdam wil ik hier kijken of de gemaakte plannen stroken met de benoemde problemen zoals beschreven in de voorgaande paragraaf:

- problemen omtrent kwetsbare groepen;
- problemen omtrent veiligheid;
- tweedeling;
- schooluitval.

De problemen die hierboven staan zijn goed beschouwd de acute problemen die opgelost moeten worden. Verder houdt de stad zich bezig met structuurproblemen. Rotterdam maakt dus een onderscheid tussen dringende zaken en structurele zaken. Waar ligt dan de prioriteit? Geldstromen zijn hierbij een goede graadmeter, omdat deze in getallen uitgedrukt worden. Rotterdam benadrukt dat het GSB een extra inzet is bovenop de reguliere inzet. Dit geeft een probleem, want alleen de extra inzet is gespecificeerd. Waar de reguliere inzet naar toe gaat, wordt niet vermeld.

Ik beperk me in dit onderzoek tot de sociale pijler. Dus betreffende de structuurversterkende activiteiten zal het op dit vlak alleen over onderwijs gaan. De sociale pijler behandelt meer de zaken die als stedelijke opgaven te boek staan. Zoals reeds gezegd is structuurversterking in Rotterdam de hoofdprioriteit. Dit komt terug in de sociale pijler. Het structuurversterkende element in de sociale pijler onderwijs, die toch meer gericht is op de stedelijke opgaven, is financieel veruit het omvangrijkst. De omvang van de overige drie programma's is geringer en onderling ongeveer even groot. Het onderdeel Werk en Activering is een thema dat meerdere pijlers omvat. Het gaat hier om alle drie de pijlers. De sociale pijler neemt hier meer de 'softe' kant van arbeid voor haar rekening. De meer voorwaardenstellende kant zoals onderwijs omvat de afstemming tussen onderwijs en de arbeidsmarkt. Dit heeft men logischerwijs onder het programma onderwijs ingedeeld.

De bovenstaande conclusie is aan de indeling van het document wat moeilijker af te leiden. Het programma Jong behandelt de acties omtrent de jeugd met een zwaar accent op onderwijs. Tien pagina's is dan gering als je het vergelijkt met de elf pagina's over kwetsbare groepen en de zes over veiligheid.

Resumerend kan gesteld worden dat de resultaten van de probleembenoeming de zaken zijn die Rotterdam benoemt als de stedelijke opgaven. Deze stedelijke opgaven worden bij uitstek behandeld in de sociale pijler. Structuurversterkende opgaven, een onderdeel waar Rotterdam zwaar de nadruk op legt, zijn niet zo zeer problemen als wel randvoorwaarden voor een goed functionerende stad. Het is belangrijk om op te merken dat Rotterdam niet probleemgestuurd werkt. Dit gebeurt op basis van een prioriteiten-analyse. De prioriteit ligt dan ook bij de resultaten die hier uit voort komen.

Breda

De problemen die er bij de Bredase probleembenoeming uit sprongen, waren de kwetsbare groepen, schooluitval, veiligheid en de problemen die ontstaan als gevolg van de snelle groei van de stad. Door middel van de programma's Werk en Cultuur, Wonen en Leven en Zorg en Veiligheid worden deze problemen in de plannen betrokken. De indicatieve verdeling van de gelden in Breda laat zien dat de prioriteit ligt bij de kwetsbare burger, het onderwijs, en de sociale integratie en veiligheid. Er wordt in de begroting duidelijk onderscheidt gemaakt tussen deze drie thema's. De hoeveelheid geld die voor elk van deze onderwerpen wordt uitgetrokken, is moeilijk te bepalen, wegens het onvolledig zijn van de begroting. Het is echter wel opvallend dat de sociale pijler in geld uitgedrukt in Breda groter is dan de overige pijlers. Zoals in hoofdstuk drie al gezegd, de pijlers worden min of meer integraal behandeld, zodat het tellen van pagina's niet echt werkt.

Dordrecht

De Dordtse hoofdprioriteiten zijn de door VROM geformuleerde aandachtspunten. Uit de probleembenoeming kwamen kwetsbaarheid, veiligheid, overlast en voortijdig schoolverlaten naar voren. Dordrecht wil zich gaan richten op de sociale basisinfrastructuur en wil zich hiernaast gaan richten op zelfredzaamheid van kwetsbare groepen en op de leefbaarheid in de stad.

De begroting laat een duidelijk beeld zien. Aan elk van de benoemde problemen wordt een post op de begroting gewijd. Hierbij valt op dat sociale activering een groot aandeel heeft. Dit omdat dit in Dordrecht voor een groot deel als oplossing wordt gezien voor kwetsbaarheid.

Conclusie prioriteit

Hoe belangrijk worden de onderliggende problemen gevonden? Bij het nader onderzoeken van de prioriteiten zou moeten blijken dat de door de gemeenten benoemde problemen een belangrijke prioriteit zouden moeten hebben. In dit hoofdstuk heb ik dit uiteen gezet. Hieruit volgen de onderstaande thema's. Dit zijn de zaken waarin de steden de meeste prioriteit aan gegeven wordt.

Amsterdam:

Jeugd en kwetsbare groepen

Rotterdam:

Onderwijs

Breda:

Kwetsbare groepen, onderwijs, sociale integratie en veiligheid

Dordrecht:

Sociale activering van kwetsbare groepen.

Probleem indicatoren/precisie

Hoe precies zijn de verschillende categorieën onderscheiden en hoe specifiek zijn de plannen hierop afgestemd? Beleid gemaakt door een stad kan in tegenstelling tot minder gedecentraliseerd beleid een nauwkeurig doelgroepenbeleid maken. Dit als gevolg van een kennisvoorsprong op het gebied van historie van de doelgroep, culturele omstandigheden en overige contextuele omstandigheden. Dit moet terug te vinden zijn in de plannen. Immers, de decentralisatiedoelstelling van het Rijk is hierin gelegen.

Amsterdam

In de vorige paragraaf concludeerde ik dat het bij deze gemeente met name om de jeugd en de kwetsbare groepen draait. Deze mensen worden onderscheiden op basis van leeftijd, gezondheid en inkomen.

Bij het onderscheid naar leeftijd gaat het om twee groepen, jong en oud. Door middel van de zorgmonitor wordt de richting en de intensiteit van zorg op individueel niveau bepaald. De uitvoering hiervan is gelegen bij de stadsdelen. In het Meerjarenontwikkelingsprogramma wordt er daarom verder niet dieper op ingegaan. Het ouderenbeleid wordt wel door de centrale stad uitgevoerd en onderscheidt enkele projecten. Het onderscheid op basis van gezondheid is breed van aard. Het gaat om de fysieke gezondheid, de geestelijke gezondheid en over gezonde omstandigheden in de meest brede zin van het woord. Dit leidt tot een zeer heterogene groep burgers waarvoor door middel van individuele aandacht naar oplossingen worden gezocht. Dit alles wordt uitgevoerd door de stadsdelen. In wijken met een laag sociaal-economisch perspectief wordt door de stadsdelen extra ondersteuning geboden.

Het beleid is dus precies als het gaat om de richting van de uitvoer. Er wordt gefocust op jeugd en kwetsbare groepen. Uit het plan volgt echter geen verdere differentiatie naar etniciteit, of meer historisch, naar de aloude probleemgebieden en de specifieke problemen daar. Maar zoals reeds opgemerkt is, komt dit wellicht aan de orde in plannen op een lager bestuursniveau.

Rotterdam

In Rotterdam streeft men evenals in Amsterdam naar maatwerk, mogelijk gemaakt door uitgebreide monitoring. In tegenstelling tot Amsterdam omschrijft Rotterdam haar plannen wel op het grootstedelijke bestuursniveau, dus in het Meerjarenontwikkelingsplan. Rotterdam heeft haar prioriteit liggen bij de jeugd met een zwaar accent op onderwijs. Kwetsbare groepen liggen er conceptueel in het verlengde van, of zelfs aan de basis ervan, omdat jeugd afkomstig kan zijn uit een kwetsbare groepering. De juiste precisie moet bereikt worden door middel van monitoring. Rotterdam onderscheidt de jeugdmonitor, de armoedemonitor en de minderhedenmonitor. Rotterdam gaat uit van het individu. Men meet als gevolg hiervan dan ook de kenmerken van het individu. Dit resulteert in de volgende kenmerken:

- leeftijd;
- gezondheid;
- etniciteit;
- inkomen.

Breda

Het bleek dat er in het beleidsplan van Breda niet een onderwerp uitsprong waar de stad zich specifiek op wilde gaan richten. Dit is een gevolg van het feit dat Breda meer dan de voorgaande steden een wijkgerichte aanpak kent. Amsterdam en Rotterdam hebben hun plannen meer om thema's gegroepeerd. Breda: 'Sociale problematiek heeft naast de kwaliteit van de woning en woonomgeving te maken met een opeenstapeling van problematiek'. Waar Amsterdam en Rotterdam door middel van monitoring een individuele aanpak hebben, is Breda meer gericht op het creëren van evenwichtig opgebouwde wijken. Breda: 'Bij de laatstgenoemde aanpak spreekt men in Breda over het concept van de 'levensloopbestendige wijk'. Hierbij worden huishoudens met een laag inkomen en speciale doelgroepen genoemd zoals starters, ouderen, grote huishoudens en mensen met diverse culturen'. Bij het creëren van 'wat dan ook' is het natuurlijk van belang de beginsituatie te kennen. Zo ook bij het creëren van evenwichtige wijken. Doelgroepen en hun specifieke problemen die hierbij spelen zijn goed in kaart gebracht en belangrijker, er wordt rekening mee gehouden.

Dordrecht

Kwetsbare groepen in Dordrecht kunnen zichzelf wapenen door middel van arbeid. Want ook in Dordrecht zijn de kwetsbare groepen de voornaamste focus van het beleid. Sociale activering is hier de oplossing. Dit geldt voor elke groep die Dordrecht onderscheidt, ongeacht etniciteit, leeftijd of sociaal-economische status.

Oplossingen: creativiteit

Amsterdam onderscheidt een vijftal probleemgebieden:

- werkloosheid;
- armoede;
- veiligheid;
- woningaanbod;
- leefbaarheid.

De prioriteit ligt bij de jeugd en de kwetsbare groepen. De oplossing van de problemen van deze twee groepen is dus gelegen bij acties op deze vijf beleidsterreinen. Het gaat er dus om *wat* er gedaan moet worden. Zoals in de vorige paragraaf gesteld is, is het in het onderzochte document niet precies duidelijk *wie* hier onderwerp van is. Dit wordt immers op stadsdeelniveau vastgesteld.

Werkloosheid en armoede liggen in het verlengde van elkaar. Mensen moeten ondersteund worden bij het zoeken en krijgen van werk. Amsterdam; 'Als mensen actieve ondersteuning krijgen en weer uitzicht hebben, zullen zij hun leven weer in eigen hand nemen en minder afhankelijk zijn van steun'.

Oplossing:

additioneel werk, werkervaringsprojecten.

Het gevoel van veiligheid moet omhoog. Hiervoor moet, 'preventieve en curatieve criminaliteitsbestrijding samenkomen in een logische keten van activiteiten waarin effectief moet worden samengewerkt door gemeentebestuur, politie, parket en reclassering'.

Oplossing:

integrale aanpak door politie, stadsdeel, bewoners, justitie, bedrijven en instellingen.

Het woningaanbod sluit niet goed aan op de woonwensen van een groot deel van de bevolking. Mensen met een midden of hoger inkomen zijn gedwongen in een huis te wonen dat niet naar hun zin is of ze vertrekken.

Oplossing:

het is zaak meer woningen te creëren voor deze groep. Door nieuwbouw of door het samenvoegen van woningen.

'Door snelle en grootschalige veranderingen in sommige wijken is de vertrouwdheid met de omgeving verdwenen'. De leefbaarheid in bepaalde wijken laat veel te wensen over.

Oplossing:

de inrichting van de wijken moeten beter worden afgestemd op een bevolking die sterk gedifferentieerd is op etniciteit, cultuur en sociaal- economische klasse. Een goed buurtbeheer, op een sluitende manier georganiseerd, samenwerkend met de verschillende relevante organisaties en instellingen moet hier voor de juiste afstemming zorgen.

Rotterdam

Onderwijs is voor Rotterdam van groot belang. Veel activiteiten voor andere aandachtsgebieden krijgen hun vorm gebruikmakend van de structuren van het onderwijssysteem. Dit houdt in het opvoeden, onderwijzen, ondersteunen, onderhouden, ontspannen en waarnodig optreden tegen, jongeren in de leeftijdscategorieën van nul tot vierentwintig jaar.

De jeugdmonitor heeft uitgewezen dat er bij jeugdigen veel emotionele- en gedragsproblemen zijn.

Oplossing:

In samenwerking met consultatiebureaus en scholen wordt de mogelijkheid gecreëerd om preventief interventies te plegen in situaties waar het dreigt fout te lopen. Hierbij wordt ook aandacht besteed aan de ouders van de Rotterdamse jeugd want, 'psychische gezondheidsproblemen van ouders zijn een zeer belangrijke factor bij het ontstaan van ontwikkelingsproblemen bij de jeugd'.

'Het is zorgwekkend dat nog steeds één op de drie jongeren uiteindelijk het onderwijs zonder beroepskwalificatie verlaat'.

Oplossing:

de brede school wil een verrijkte opvoedingssituatie bieden. De school heeft een spilfunctie in een netwerk van voor- en naschoolse opvang, jeugdhulpverlening en overige welzijnsinstellingen. Het project wat het vroegtijdig schoolverlaten betreft moet als vervolg hierop zorgdragen voor een succesvolle afronding van de schoolloopbaan.

In het programma kwetsbaar zoekt men oplossingen omtrent de problemen van kwetsbare groepen. Men definieert deze groepen als mensen met relatief veel taken en weinig middelen.

Oplossing:

Kwetsbare groepen leven niet gezond. Het is dan ook belangrijk dat er laagdrempelige zorg voor handen is. Kwetsbaar zijn is ook een mentale kwestie. Het is zaak dat er verantwoordelijkheidverhogende activiteiten plaatsvinden. En tenslotte zijn er oplossingen omtrent de bestrijding van sociaal isolement en armoede.

De veiligheidswaardering moet stijgen van een mager zesje naar een zeven.

Oplossing:

Beter samenwerken met de kernpartners. Een verbeterde aanpak met de kernpartners. En vooral het proberen te beïnvloeden van de daadwerkelijke gedragingen van de burger.

Streven naar succesvol burgerschap

Oplossing:

Dit draait om een vijftal voorwaarden; materiele middelen, sociale ondersteuning en een stimulerende omgeving, beslissingsruimte en capaciteiten. Het in voldoende mate invulling geven aan deze voorwaarden schept omstandigheden waardoor mensen minder snel geneigd zijn deviant/afwijkend gedrag te vertonen.

Breda

Kwetsbare groepen, onderwijs, sociale integratie en veiligheid zijn de Bredase prioriteiten. Wegens de onvolledige financiële uiteenzetting en de opzet van het document is het mij niet geheel duidelijk geworden welk onderdeel het belangrijkste gevonden wordt. Dit is in het Bredase geval ook niet heel erg relevant. Breda richt zich namelijk niet heel sterk op thema's. Breda kijkt per stadsdeel wat er moet gebeuren om ook op die plekken haar doelstellingen gestalte te laten krijgen. Binnen deze geografische onderdelen zijn drie ontwikkelingsprogramma's van kracht.

Te hoog aantal langdurig werklozen en een slechte aansluiting tussen onderwijs en werk.

Oplossing:

uitstroomtrajecten en verdere intensieve begeleiding naar een baan. Bij het onderdeel 'additioneel bestek' wordt er bij aanbestedingen in het bestek opgenomen dat een bepaald deel van de werkzaamheden door langdurig werklozen uitgevoerd moet worden. Voor mensen voor wie de afstand naar betaald werk te groot is, bestaat het onderdeel sociale activering. Door een actief stimuleringsbeleid naar allochtone groepen kan de werkloosheid in deze groepen verminderd worden. Er zijn voor zowel autochtone als allochtone groeperingen projecten gestart die het zelfstandig ondernemen moeten bevorderen.

Verminderde leefbaarheid buurten en wijken

Oplossing:

als gevolg hiervan ziet Breda het vergroten van de variëteit als opgave.

Verdraagzaamheid is daarom een begrip waaraan actief gewerkt moet worden. Dit door middel van onderwijs en sociaal cultureel werk. Wijkcentra moeten gaan dienen als ontmoetingsplaatsen en het hart van de wijk worden. Voor de versterking van de sociale netwerken in de wijken worden buurtmeesters aangesteld die een spilfunctie bekleden wat signalering en begeleiding betreft.

Participatie van bewoners is hierbij erg belangrijk. Er moet ruimte zijn voor initiatieven van die kant, waardoor het verantwoordelijkheidsgevoel versterkt wordt.

Verminderde veiligheidsbeleving

Oplossing:

Breda wil de veiligheidsbeleving ophogen door preventief en selectief jeugdbeleid en gebiedsgerichte maatregelen voor buurtveiligheid. De handhaving krijgt gestalte door middel van toezicht. De gemeente zorgt in samenwerking met het maatschappelijk middenveld dat jongeren voldoende kansen krijgen om een kwalitatief hoogstaande jeugd te kunnen beleven en daarnaast een startkwalificatie te kunnen behalen.

Dordrecht:

Sociale activering vindt men in Dordrecht zeer belangrijk, omdat dit bijdraagt tot het versterken van de sociale infrastructuur. Het maatschappelijk middenveld, sportverenigingen, buurtverenigingen etc., hebben hier een belangrijke functie in. Ook schaart men hier arbeid onder. Arbeid is de manier om kwetsbaarheid, afhankelijkheid en isolement te doorbreken.

Verenigingen ondervinden steeds meer problemen met het vinden en houden van kader en leden.

Oplossing:

sportverenigingen zullen moeten professionaliseren. Hiervoor wil Dordrecht het subsidiebeleid verzakelijken om daar een beter rendement uit overheidsgeld te halen.

'In het geval van voortijdig schoolverlaten dreigt voor deze jongeren een leven van afhankelijkheid van de sociale dienst en een verdere opeenhoping van zorgen en problemen'.

Oplossing:

het effectief inzetten van bestaand instrumentarium en de coördinatie van de deelnemende partijen.

Urgente veiligheidsproblemen in het publieke domein die de veiligheidsbeleving beïnvloeden.

Oplossing:

'Regierol wat het versterken van de communicatie betreft, is essentieel voor de veiligheidsbeleving en de intensivering van de contacten tussen de overige veiligheidspartners'. Bij de aanpak van de jeugdcriminaliteit laat de gemeente Dordrecht zich leiden door de door het Rijk geformuleerde CRIEM-nota.

Het algemene doel dat men nastreeft inzake het beleid omtrent kwetsbare groepen, is het bevorderen van de sociale integratie.

Oplossing:

werk is een sterke factor om sociaal isolement te doorbreken en armoede te ontvluchten. Hiervoor zijn ook voorzieningen in het leven geroepen zoals ID-banen en kinderopvang.

Lokale pretenties

Activiteiten op wijkniveau worden vaak ontwikkeld en uitgevoerd in samenwerking met maatschappelijke partners die actief zijn op dit bestuursniveau. Hier worden globale, door de stad bepaalde, plannen geïmplementeerd op plaatselijke situaties. Het is opvallend dat er, in drie van de vier gevallen, niet per wijk gedifferentieerd wordt voor wat de plannen betreft. De stad geeft de richting aan en de deelgemeenten of stadsdelen moeten dit inpassen in de daar geldende omstandigheden. Er wordt wel gedifferentieerd aangaande de intensiteit van de inzet. Bepaalde wijken hebben een langduriger en intensievere aanpak nodig dan de andere, maar er wordt niet of nauwelijks gekeken naar welke richting het met welke wijk op moet.

Breda is hierop de uitzondering. Breda hanteert zoals gezegd een meer geografische aanpak. Hier wordt per wijk gekeken wat er nodig is, wat er moet gebeuren, en op basis hiervan maakt men plannen. Deze plaatsgebonden aanpak is wellicht een gevolg van de fysieke benadering die men aanhangt. Waar de andere drie steden in het algemeen bestaande problemen moeten oplossen, is de doelstelling van 'het realiseren van een evenwichtige groei' een uitgangspunt dat meer preventief van aard is. Men probeert te voorkomen dat problemen zich ontwikkelen tot grootstedelijke proporties.

In plaats van wijkaanpak kun je de situatie in de overige steden, Rotterdam voorop, bijna typeren als een monitoraanpak. Door wijkbewoners individueel de juiste ondersteuning te geven is de veronderstelling dat de wijken hiermee tevens een stap voorwaarts maken. Rotterdam voert haar programma's, die volgen uit de monitoruitkomsten, uit op wijkniveau waarbij een belangrijke functie is weggelegd voor de scholen. Maar zoals reeds gesteld is, is dit niet de wijkaanpak in de klassieke zin van het woord waar per geografische, culturele en historische eenheid van mensen, gedragingen en gebruiken een op die constellatie afgestemd pakket aan maatregelen ontworpen en uitgevoerd wordt.

Het Amsterdamse Meerjarenontwikkelingsplan is een document dat de samenhang tussen de inspanningen van lagere bestuursniveaus en organisaties en instellingen moet coördineren en richting moet geven. Amsterdam heeft het GSB dus niet opgevat als een mogelijkheid om uitgebreid te inventariseren, plannen te maken en ten uitvoer te brengen. De stadsdelen doen het handwerk terwijl de gemeente toekijkt en coördineert.

Dordrecht is een betrekkelijk kleine stad waar geen sprake is van verschillende autonome bestuursniveaus. Als gevolg hiervan komen de problemen en oplossingen redelijk precies terug in het beleidsplan. Dordrecht heeft er echter voor gekozen zich alleen bezig te houden met de door VROM geformuleerde aandachtsgebieden. Hierbij gaat Dordrecht, volgens mij, voorbij aan de decentraliserende doelstelling van het grotestedenbeleid. De verantwoordelijkheid wat het te voeren beleid in de steden betreft wordt bij de gemeenten zelf gelegd. Dordrecht geeft die verantwoordelijkheid als het ware weer terug door zich louter bezig te houden met in Den Haag geformuleerde aandachtspunten en niet met de problemen en/of mogelijkheden die ze zelf zouden kunnen detecteren.

Bij het naast elkaar leggen van de plannen van deze vier gemeenten ben ik verschillen tegen gekomen. Verschillen op het gebied van demografische kenmerken, geografische kenmerken etc. Deze verschillen zullen moeten resulteren

in verschillende omstandigheden en in ieder geval moeten leiden tot verschillende concepties van die omstandigheden. Wat blijkt, is dat men ongeveer op dezelfde dingen komt. Weliswaar legt de ene stad wat meer nadruk op het ene en de andere op het andere maar ze hebben het allemaal over kwetsbare groepen, veiligheid, onderwijs, leefbaarheid, integratie etc. Als het gaat over het oplossen van de problemen wat het bovenstaande betreft komt het neer op integraal werken en monitoring.

Het is natuurlijk belangrijk om de nuances, die spelen rond de verschillende verschijningsvormen van oplossingen en problemen, in het oog te houden, maar dit is dan ook wat de verschillen inhoudelijk zijn, nuances.

Het grootste verschil is niet de inhoud van de plannen, het grootste verschil is de beleidsmatige insteek van de gemeenten. Amsterdam coördineert, Breda wil evenwichtig groeien, Rotterdam wil maatwerk, Dordrecht houdt zich strikt aan de richtlijnen. De opzet van het grootstedelijk beleid streeft ernaar dat de steden hun eigen plan trekken. Dit omdat de steden de relevante kennis hebben om hun eigen beleid te vormen. Steden verschillen echter niet alleen in demografische of geografische zin. Er is ook sprake van verschillen in bestuur. Verschillen op het gebied van bestuurscultuur en- structuur en politieke kleur zijn ook zeer belangrijk. Dit blijkt tevens uit het bovenstaande. De beleidsmatige insteek is in de eerste plaats een keuze. Een keuze die als gevolg van ambtelijke en politieke processen tot stand komt. Met andere woorden:

- ik heb hierboven geconcludeerd dat de beleidsmatige insteek zeer belangrijk geweest is voor de vorm en inhoud van het Meerjarenontwikkelingsprogramma's;
- tevens heb ik gesteld dat deze insteek een keuze is, een keuze die tot stand komt als gevolg van bestuursprocessen;
- Deze bestuursprocessen lijken een zwaardere rol te spelen met betrekking tot het beleidsproces dan de situationele, plaatselijke omstandigheden.

De lokale pretenties van de steden komen vooral naar voren bij de insteek van het plan en niet zo zeer in een gedegen uiteenzetting van de lokale situatie.

Literatuur

Wilson, P.j. (1987). **The truly disadvantaged, 'The Ghetto Underclass, Poverty, and Social Dislocations'**, hst. 1,2 en 7, Chicago and London: The University of Chicago Press.

Waldinger, R. (1996). **Still the promised City? The Urban Reality**, pag. 1-32. Cambridge, Mass. And London, England: Harvard University Press.

Stassen, S. (1994). **Cities in a world economy. Place and production in the Global Economy**, hst. 1,2 en 6, Thousand Oaks: Pine Forge Press.

Swanborn, P.G. (1999). **Evalueren. Het ontwerpen, begeleiden en evalueren van interventies: een methodische basis voor evaluatie onderzoek**; Amsterdam .

Van der Wouden, H.C. (1996). **De beklemde stad, Arbeidsmarkt en werkloosheid in de grote steden'**, hst 4 en 5, Rijswijk: S.C.P.

Van der Graaf H.G. en Hoppe R. (1996). **Beleid en Politiek, een inleiding in de beleidswetenschap en beleidskunde**, Dick Coutinho, Bussum.

Babby, E. (1998). **The Practice of Social Research**, Wadsworth Publishing Company.

Sociaal en Cultureel Planbureau (1998). **Sociaal en Cultureel Rapport 1998**, Rijswijk/Den Haag.

Krippendorff, C. (1980). **Content Analysis, an introduction to it's methodology**, Beverly Hills CA; Sage.

Harloe, S. en Fainstein, M. (1992). **Divided Cities. New York & London in the contemporary world**. Oxford : Blackwell.

Ambtelijke stukken:

Amsterdam;
Stadsvisie tot 2010
www.Amsterdam.nl

Rotterdam;
Rotterdam op koers, visie 2010
www.Rotterdam.nl

Breda;
Stadsvisie Breda, 1999-2005
www.Breda.nl

Dordrecht;
De sociale opgave in perspectief

www.Dordrecht.nl

VROM;
Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing
www.VROM.nl