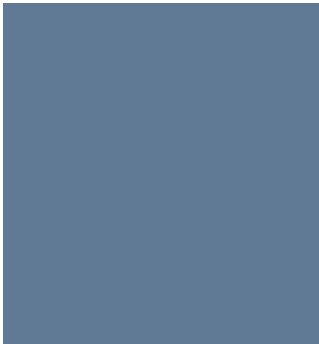




Rotterdam zet door  
OP WEG NAAR EEN STAD IN BALANS



Rotterdam  
DECEMBER 2003





# INHOUDSOPGAVE

## Inleiding

### Deel I

- 11 Hoofdstuk 1 DE TREND NADER BESCHOUWD
- 15 Hoofdstuk 2 BUITENMAATSE PROBLEMEN VERGEN SPECIFIEKE AANPAK
- 19 Hoofdstuk 3 KANSEN VOOR DE STAD
- 25 Hoofdstuk 4 ACTIES EN AGENDA VOOR HET RIJK

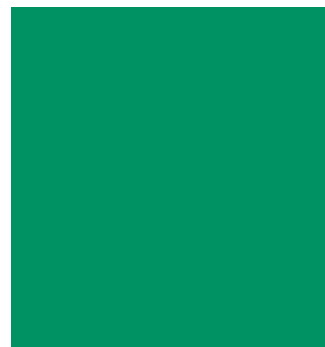
### Deel II

- 33 Actieplan 1 IMMIGRATIE, INTEGRATIE EN BURGERSCHAP
- 45 Actieplan 2 AANGESCHERPT VESTIGINGSBELEID
- 57 Actieplan 3 AANPAK VAN OVERLAST EN CRIMINALITEIT
- 61 Actieplan 4 ZORG, HULP EN BEGELEIDING
- 67 Actieplan 5 ECONOMIE, ONDERWIJS EN WERK

### Bijlagen

- 75 Bijlage 1 CIJFERS ACHTER HET BELEID
- 85 Bijlage 2 DE AGENDA VOOR DE RIJKSOVERHEID
- 91 Bijlage 3 ORGANISATIE EN COMMUNICATIE
- 95 Bijlage 4 PROJECTGROEP CEMENT VAN DE STAD, AANPAK EN UITGANGSPUNTEN

- 97 Samenvatting



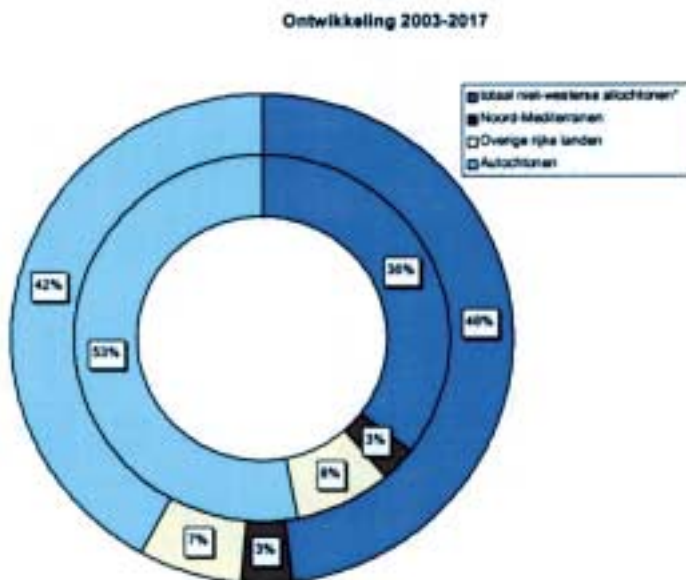
# INLEIDING

## Prognose bevolkingsgroepen 2017

In juli 2003 publiceerde het Centrum voor onderzoek en statistiek (COS) de Prognose bevolkingsgroepen 2017. Kern van de conclusie was dat de komende jaren het aantal autochtone Rotterdammers verder zal afnemen en dat er een grote toename zal zijn van het aantal mensen uit de overige arme landen en de Antillen. Dat is vooral te schrijven aan die hoog blijvende vestiging vanuit het buitenland. De meeste andere bevolkingsgroepen (Turken, Marokkanen, Kaapverdianen) nemen vooral toe door geboorte van een tweede generatie. De aandachtsgroep (Surinamers, Antillianen, Kaapverdianen, Turken, Marokkanen en overige arme landen) zal de komende jaren toenemen van ruim 200.000 tot ruim 300.000 personen: een toename van bijna 50%.

Nu behoort een derde van de bevolking tot de aandachtsgroep. In 2017 is dat bijna de helft. Hierbij is het van belang dat de gemene deler van de aandachtsgroep niet meer etniciteit is, zoals in vorige onderzoeken van het COS, maar de mate waarin voor de betreffende bevolkingsgroepen achterstandsbeleid zal moeten worden gevoerd<sup>1</sup>.

In onderstaande figuur wordt bovenstaande ontwikkeling nader geïllustreerd.



<sup>1</sup> Blz 9, Prognose Bevolkingsgroepen Rotterdam 2017.

De reacties op de studie *Bevolkingsprognose Rotterdam 2017* van het Centrum voor Onderzoek en Statistiek (COS), hebben ertoe geleid dat de discussie in Rotterdam over de bevolkingsontwikkeling de laatste tijd verscherpt is. De bijdragen aan de discussie vanuit de verschillende politieke partijen zijn daarvan een illustratie. In de discussie komen onder andere de volgende thema's naar voren:

- De grens van het absorptievermogen van de stad is bereikt en hier en daar zelfs overschreden als het gaat om de opvang en begeleiding van sociaal-economisch kansarme inwoners en van groepen (ernstig) overlastgevend.
- Er is een blijvend grote instroom van deze beide groepen in de stad en in buurten; de stad wordt jonger, armer en allochtoner; vooral het feit dat de bevolking (gemiddeld) armer wordt stelt de stad voor een grote opgave.
- Vooral midden- en hogere inkomensgroepen en huishoudens met kinderen, overwegend (maar zeker niet alleen) van autochtone komaf, trekken uit de stad (selectieve migratie).
- Er komen minder nieuwe banen dan nodig is.
- Toenemende druk op zorgvoorzieningen als gevolg van een stijgende vraag.

De gevolgen van deze ontwikkelingen laten zich raden: er ontstaan concentraties van sociaal-economisch kansarmen; bovendien stapelen in bepaalde buurten onaangepast gedrag, overlast en criminaliteit zich zo hoog op dat dit onbeheersbaar dreigt te worden en er in toenemende mate gevoelens van onvrede ontstaan bij de bevolking (voor de nadere cijfers zie hoofdstuk 1). Daarbij komt dat bij ongewijzigd beleid het toekomstperspectief van de stad een verdere neerwaartse spiraal laat zien als gevolg van deze selectieve migratie en een behoorlijke integratie voor grote groepen inwoners steeds moeilijker wordt.

Het college heeft zich beraden over de gevolgen op langere termijn van de gesignaleerde trend in het COS-rapport. Tijdens het interpellatiedebat in de Gemeenteraad van 11 september heeft het College het voornemen kenbaar gemaakt te komen tot een aanvullend actieprogramma. Met dit aanvullende actieprogramma wil het College de eerder ingeslagen koers van het collegeprogramma 2002-2006 naar een nieuw elan in Rotterdam vasthouden.

De recente prognoses en de daarop gevolgde discussie maken evenwel duidelijk dat we nóg scherper aan de wind moeten gaan zeilen, want de urgentie is hoog. Om de trend die tot uitdrukking komt in de prognoses te keren zal het noodzakelijk zijn om op tal van punten te komen met aanscherpingen en versterkingen van het huidig collegeprogramma. Wij kiezen er daarbij nadrukkelijk niet voor om beleid op beleid te gaan stapelen, want het is een klassieke fout om te vaak en te snel met nieuwe beleidsinitiatieven een ingezette beleidsrichting weer te verlaten.

Uitgangspunt van de inzet van het College is:

- Het collegeprogramma met alle daarin geformuleerde ambities blijft onverminderd staan;
- Het actieprogramma is dus aanvullend en in lijn met de ambities van het collegeprogramma;
- Investerings moeten (maatschappelijk) renderen;
- Aandacht voor de juiste beeldvorming;
- Om een trend te kunnen keren is het essentieel consequent vast te houden aan een ingezette koers en die ook langer dan een collegeperiode vast te houden;
- Complexe maatschappelijke vraagstukken laten zich niet oplossen met een one-issue

aanpak . Het komt er vooral op aan om op een breed terrein en in samenhang zaken aan te pakken.

De projectgroep die nadere analyses heeft uitgevoerd en oplossingsrichtingen heeft verkend heeft niet zonder reden de werknamen van de stad gekozen vanuit de functie die cement heeft: het bieden van samenhang door duurzaam te verbinden.

### Beleidsinzet van het College.

Het College heeft uitgaand van de cijfers en de trends (zie ook hoofdstuk 1) de kern van het probleem vastgesteld:

Het absorptievermogen van bepaalde wijken wordt overschreden door een blijvende instroom van kansarmen en het vertrek van kansrijken die zich het kunnen veroorloven elders te gaan wonen. Samen met de overlast, illegaliteit en criminaliteit is dat voor ons de kern van het probleem.

Op basis van de beschikbare cijfers is duidelijk dat bij de aanpak van de problemen gekozen moet worden voor een gedifferentieerde aanpak, waarbij onderscheid gemaakt moet worden naar tijd, plaats en omstandigheden.

Voor de zogenaamde probleemwijken<sup>2</sup> zal de aanpak gebaseerd moeten zijn op een drie fasen-aanpak te weten:

1. Stabilisering
2. Beheersing
3. Verbetering

Voor andere delen van de stad moeten we kiezen voor een grote inzet op inburgering en integratie en voor een meer pro-actieve benadering. Bij de pro-actieve benadering kan een fysieke conditiemeting, naast signalen van de bewoners of mensen die in de wijk werken, een goed instrument zijn om in een vroeg stadium te signaleren dat een buurt of wijk in de problemen dreigt te komen.

Een dergelijk systeem zou onderdeel moeten worden van een pro-actieve monitoring van de stad. Uit onderzoek<sup>3</sup> is duidelijk geworden dat een aantal factoren een grote voorspellende waarde hebben voor de ontwikkeling van een wijk of buurt. Als belangrijke parameters noemen we:

- Prijsontwikkeling van het vastgoed
- Scores in het basisonderwijs
- Gemiddeld inkomen en werkloosheid
- Veiligheidsindex
- Verhuistempo en niet bewoonde woonadressen.

<sup>2</sup> Voor de goede orde: in dit actieprogramma wordt met de term probleemwijken niet hetzelfde bedoeld als met de term probleemwijken in de zin van de veiligheidsmonitor. Als het gaat over probleemwijken doelen wij op de wijken waarin de combinatie van problemen zoals beschreven in deze nota nu urgent aan de orde is. Bij de analyse waar de voorgestelde aanpak als eerste wordt uitgevoerd, wordt wel aangesloten bij de veiligheidsindex.

<sup>3</sup> Op je klompen, neergang en opgang van oude wijken, 2002; Een drugscene op Zuid ( de Millinxbuurt) , Crisis Onderzoeksteam Universiteit Leiden, juli 2000.

Het gaat daarbij niet zozeer om de absolute waarde maar vooral om de trend in de ontwikkelingen. In meer algemene zin wil het College zich nader oriënteren op de mogelijkheden en beperkingen van pro-actieve sturing door middel van integrale scenarioanalyses, die onder meer gemeengoed zijn bij multinationale ondernemingen.

De cijfers uit het rapport van het COS bieden aanknopingspunten voor een gerichte aanpak. Voor wat betreft de probleemwijken zal de situatie gestabiliseerd moeten worden. Dat wil in trefwoorden zeggen het afremmen van de toestroom van kansarmen en het vasthouden van gewenste bewoners. Dat wil zeggen mensen die een positieve invloed hebben op de ontwikkeling van een wijk en de sociale cohesie.

Aangrijpingspunten voor het beleid daarbij zijn:

- Binnenlandse migratie;
- Gezinsvorming;
- Aanpak van illegaliteit.

In dat verband willen wij samen met het Rijk ervoor zorgen dat er een volwassen immigratiebeleid uitgevoerd gaat worden. Een immigratiebeleid dat zich richt op de uitzetting van illegalen, het stellen van eisen aan gezinsvorming en -hereniging, de beheersing van binnenlandse migratie en integratie als basisvoorwaarde voor (duurzaam) verblijf. Alleen op deze wijze kan integratie in Rotterdam echt tot stand komen.

Een tweede belangrijke invalshoek is dat wij samen met onze partners op het terrein van huisvesting een aangescherpt vestigingsbeleid willen voeren gericht op het vasthouden en aantrekken van de gewenste bewoners in bedreigde wijken en een betere beheersing van de kansarmen in de stad, regio en Nederland. Zeer belangrijk in dit kader is de aanpak van illegale bewoning en asociale huurders en huisbazen, de verruiming van toewijzingsregels voor woningen en het toepassen van positieve ballottage in probleemwijken.

Deze twee hoofdlijnen zijn de voorwaarden om de derde hoofdlijn: het inburgeren en integreren en het investeren in zorg en begeleiding, onderwijs, werk en economie te effectueren. Immers, het heeft weinig zin om te investeren in mensen en stenen wanneer we niet in staat zijn deze investeringen te laten renderen voor de stad.

Deze drie hoofdlijnen vormen de kern van een breed pakket aan maatregelen dat alleen in samenhang en over een langere termijn een structureel effect zal hebben op de stad. Het doorbreken van een negatieve trend vereist een veelzijdige aanpak die consistent en consequent gedurende meer dan een collegeperiode moet worden vastgehouden.

Een ding is duidelijk: Rotterdam is een grote stad. Grote steden hebben veel te bieden en een grote aantrekkingskracht. Ook - en vooral - op minder kansrijke groepen. Problemen die te maken hebben met deze groepen zijn inherent aan het grote-stad-zijn. In Rotterdam is er echter te weinig evenwicht tussen enerzijds de problemen en anderzijds wat de stad aankan. Om de stad weer in balans te krijgen is veel tijd en actie nodig. Wij zijn ervan overtuigd dat met dit actieprogramma de stad er over enkele jaren anders uitziet en de mensen ervaren dat de negatieve trend is omgebogen. Rotterdam als een aantrekkelijke woon- en werkstad, een stad om te bezoeken en in te investeren.



## Leeswijzer

Dit actieprogramma bestaat uit twee delen. Deel I is meer beschouwend van aard en geeft een analyse en achtergronden van recente ontwikkelingen en problemen in de stad en komt met oplossingsrichtingen. Aan het slot van deel I treft u een overzicht aan van alle acties die worden ingezet en de agenda voor het overleg met het Rijk. Hoe dat op de verschillende deelterreinen uitwerkt staat in de vijf actieplannen in Deel II.

De bijlagen geven informatie over cijfers achter het beleid, een uitgebreider overzicht van actiepunten voor overleg met de Rijksoverheid, over organisatie en communicatie en een korte toelichting op de opdracht aan en de uitwerking door de projectgroep Cement van de stad.



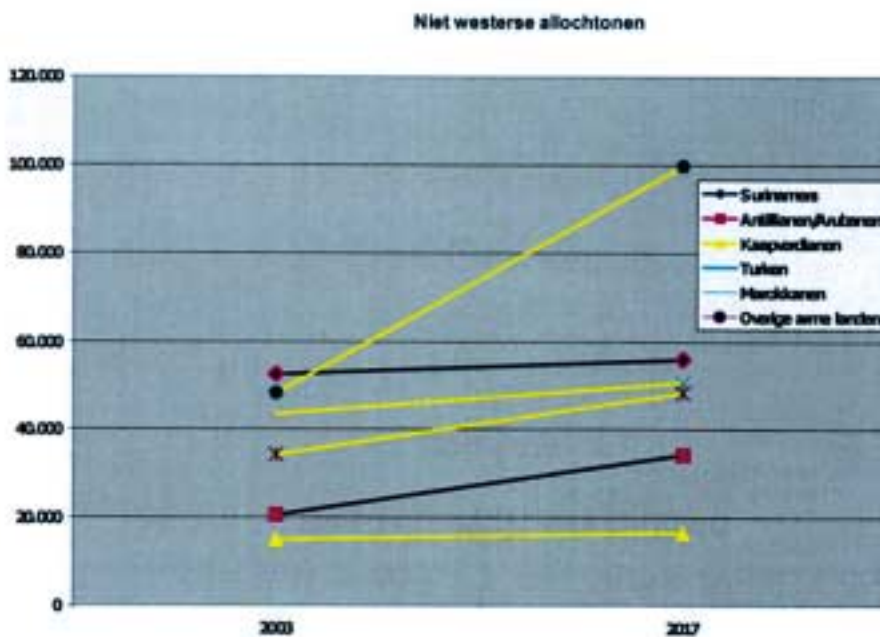
## Deel I

### Hoofdstuk 1

## DE TREND NADER BESCHOUWD

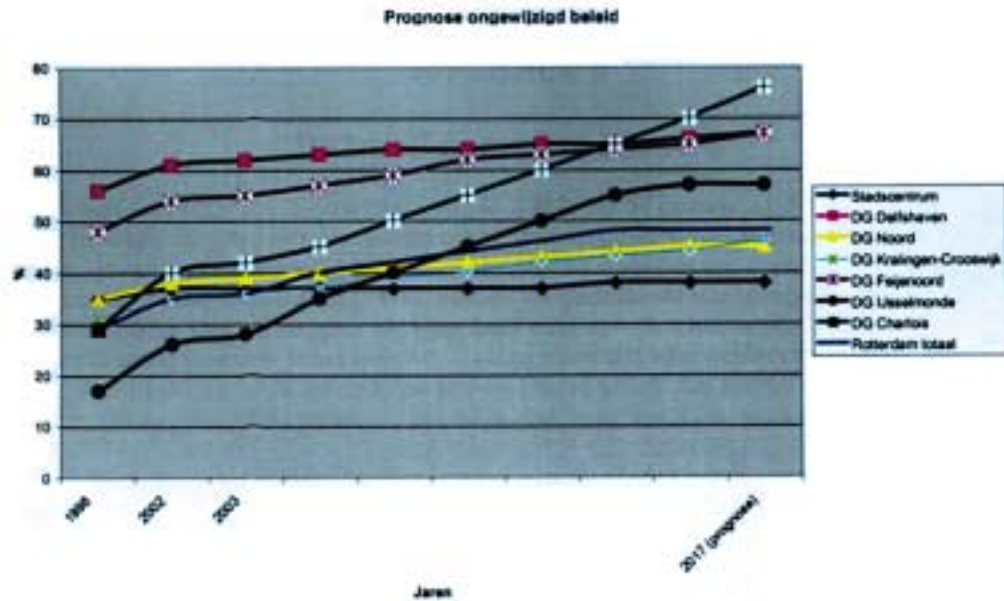
Op basis van de Prognose bevolkingsgroepen 2017 zal bij ongewijzigd beleid de komende jaren de grootste stijging zich voordoen onder de categorie overige arme landen . Bij de instroom van veel niet-westerse allochtone bewoners gaat het om mensen uit landen die in sociaal-economische ontwikkeling, taal, cultuur en godsdienst ver van het Rotterdamse gemiddelde staan. Dat wil zeggen dat voor een groot deel van de inkomende bevolking achterstandbeleid gevoerd moet worden, waarbij komt dat veel achterstandsgroepen geconcentreerd in bepaalde stadsdelen wonen (segregatie). Als allerlei vormen van segregatie (taalachterstand, opleidingsachterstand, laag inkomen, werkloosheid, uitkeringsafhankelijkheid, gezondheidsproblemen) in n buurt tegelijkertijd bestaan, dan zien we achteruitgang optreden. Achteruitgang van een buurt heeft vooral te maken met het leefklimaat. En als overlast en criminaliteit de overhand krijgen, dan is er niet alleen achterstand, maar ook verval.

In onderstaande figuur wordt dit nader in beeld gebracht.



Deze grafische presentatie laat zien dat de toename van Turken, Marokkanen en Kaapverdiënen overwegend toegeschreven moet worden nemen aan de geboorte van een tweede generatie en nog een resterende instroom van de eerste generatie en dat het zwaartepunt is gelegen in de instroom uit de overige arme landen .

Een doorvertaling van de prognoses van het COS naar de verschillende deelgemeenten van Rotterdam laat bij ongewijzigd beleid het volgende beeld zien.

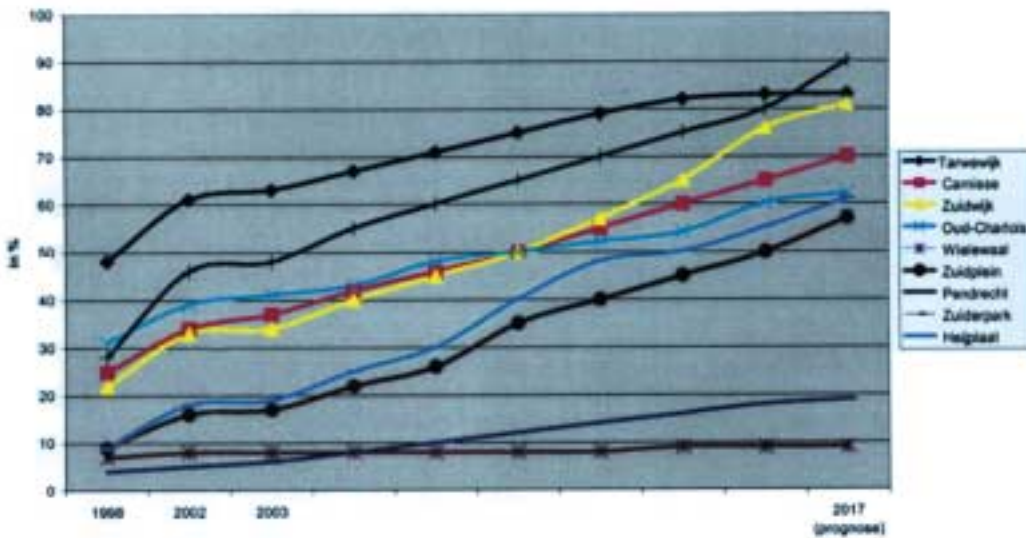


Daarbij valt de sterke stijging op in de deelgemeenten Charlois en IJsselmonde. Het is daarbij goed te benadrukken dat dit een doorvertaling is van de trend van de afgelopen jaren bij ongewijzigd beleid. Bovendien is het van belang bij de beoordeling van de cijfers steeds te bedenken dat deze weergaven in het bijzonder de etnische ontwikkelingen weergeven en dat etniciteit of komaf niet de centrale kwestie is. Het gaat om de relatieve welvaart en de sociaal-economische positie van nieuwkomers en de mogelijkheden om in de stad een zelfstandig bestaan op te bouwen. Kortom de kleur is niet het probleem, maar het probleem heeft wel een kleur. Voor een evenwichtige beschouwing van de probleemstelling is het van belang dat onderscheid nadrukkelijk te blijven maken. Bovendien moeten we niet vergeten dat veel vluchtelingen (zeer) hoog zijn opgeleid, wat het proces van integratie bespoedigt.

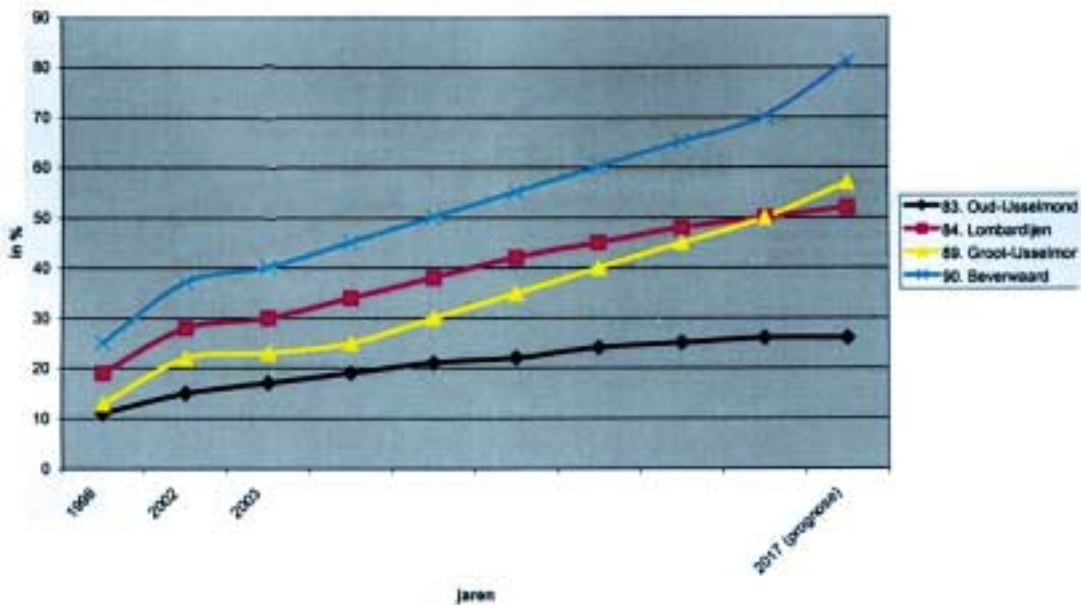
Voor een gerichte beleidsinzet moeten we inzoomen op buurten. Op basis van doortrekking van de huidige trend hebben wij voor de deelgemeenten waar zich de komende jaren de grootste dynamiek lijkt voor te doen, een schatting gemaakt van het aandeel niet-westerse allochtonen op buurtniveau. Niet als een voorspelling, maar als een voorstelling van ontwikkelingen die zich kunnen voordoen bij geheel ongewijzigd beleid. Het maken van dergelijke analyses is ook van groot belang voor een pro-actieve beleidsinzet van het gemeentebestuur.

Op buurtniveau tekent zich op basis van de huidige trend de volgende ontwikkeling af:

Buurtprognose ongewijzigd beleid Charfois



Buurtprognose IJsselmonde ( ongewijzigd beleid)



In de toekomstige ontwikkeling van de bevolkingsgroepen zullen zich bovendien een aantal nieuwe elementen voordoen:

- De ingeburgerde tweede generatie zal meer en meer de stad verlaten en een woning in de stadsregio zoeken. Dit is een trend die de afgelopen jaren al beperkt te constateren valt.
- De kinderen van de tweede generatie vormen de derde generatie en vallen administratief onder het begrip autochtonen, maar zullen in de beleving vaak beschouwd worden als allochtonen. De komende 15 jaar worden maximaal 21.000 derde generatie kinderen geboren.

- Volgmigratie (huwelijks migratie en gezinshereniging) is verreweg de belangrijkste migratievorm van veel bevolkingsgroepen. Meer dan 80.000 Turken en Marokkanen zijn in de jaren 90 om die reden naar Rotterdam gekomen. De meeste Turken en Marokkanen kiezen nog steeds voor een partner uit het herkomstland.
- Rotterdam telt ruim 15.000 asielmigranten. Het aantal asielmigranten is in de afgelopen 5 jaar met bijna 70% toegenomen. De toename wordt niet alleen veroorzaakt door directe vestiging vanuit het buitenland, maar ook door indirecte vestiging: vestiging vanuit een andere gemeente in Nederland waar men in eerste instantie terecht was gekomen.
- De etnische groepen die de grootste groei vertonen zijn overig arm en Antillianen. Vooral de groei door binnenlandse vestiging (vanuit een andere gemeente in Nederland) is opvallend. Veel personen van de overige arme landen (vooral asielmigranten) vestigen zich vrij snel na de eerste vestiging in een andere gemeente in Nederland (als gevolg van het spreidingsbeleid) alsnog in Rotterdam.
- Van de 15.320 niet westerse vestigers in Rotterdam zijn er 9.644 korter dan twee jaar in Nederland woonachtig. 6.490 van deze nieuwe vestigers starten hun woonverblijf in Rotterdam met inwoning.

Een goede analyse van de cijfers en het volgen van de trendmatige ontwikkeling is van groot belang voor de keuze van de juiste beleidsinzet.

## BUITENMAATSE PROBLEMEN VERGEN SPECIFIEKE AANPAK

### Inleiding

Bijlage 1 geeft in cijfers<sup>4</sup> een beeld van Rotterdam als het gaat om in- en uitstroom van mensen, werkloosheidspercentage, opleidingsniveau, spreiding van vestigers over de stad e.d. Uit die cijfers komt het volgende naar voren:

- Hoewel in- en uitstroom ongeveer in balans is, is er een verschil in inkomensniveau tussen vestigers en vertrekkers, zodat er sprake is van een vertrekoverschot (10%) van mensen met een modaal inkomen (of hoger). Dat leidt op termijn tot een verdere verarming van de stad.
- Er stromen veel meer mensen in met een korte verblijfsduur in Nederland dan er vertrekken. Dat vraagt dus om extra aandacht voor inburgering en integratie.
- De instroom van vestigers met een korte verblijfsduur in Nederland is sterk geconcentreerd in een aantal wijken van de stad. Het gaat dan niet alleen om de klassieke immigratiegebieden, zoals Delfshaven en Oude Noorden, maar ook om na-oorlogse wijken als Pendrecht en IJsselmonde.
- De jaarlijkse instroom van niet-westerse allochtonen met een verblijfsduur in Nederland korter dan twee jaar (9.644) is ongeveer tweemaal zo groot als de beschikbare capaciteit voor inburgering (5.600). Dat wil zeggen dat de bestaande werkvoorraad van in te burgeren oudkomers (60.000) jaarlijks nog eens met zo'n 4.500 toeneemt. Vooral deze (deels) binnenlandse migratiestroom verdient bijzondere aandacht.
- In de periode 1997 tot en met 2001 heeft Rotterdam veel meer statushouders gehuisvest dan de rijkstaakstellingen in deze periode aangaven. In de periode 1997-2002 nam in Rotterdam het aantal asielmigranten toe van 8.672 tot 14.535, dat wil zeggen een toename met 5.863. Cumulatief was de taakstelling over die periode in totaal ca. 2.100 en kwamen er spontaan nog ca. 3.700 statushouders (extra). Statushouders die eerst kort elders hebben gewoond en zich daarna in Rotterdam vestigen worden in de administratie van het COA niet meer meegerekend. Dit geeft regelmatig aanleiding tot een verwarrende discussie over cijfers.
- De cijfers illustreren de bovenmatige aantrekkingskracht van Rotterdam op deze groepen en de daaruit voortvloeiende extra inburgeringsopgave voor de stad. In dat kader verdient overigens ook aandacht dat de kans dat niet-westerse nieuwkomers in contact komen met autochtonen de afgelopen jaren met gemiddeld 10% is afgenomen.
- Slechts eenderde van de totale instroom in de stad gaat als hoofdbewoner met zijn of haar gezin (direct) in een zelfstandige woning wonen. Bijna de helft gaat (eerst) bij andere mensen inwonen. Inwonen gebeurt overigens op allerlei verschillende manieren: een stel dat gaat samenwonen, iemand die bij familie of vrienden intrekt, iemand die een kamer in een illegale verblijfsinrichting huurt, gezinshereniging en -vorming en de klassieke inwoning, waarbij het ene gezin intrekt bij het andere.

<sup>4</sup> Centrum voor Onderzoek en Statistiek op onderdelen aangevuld met gegevens van de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid en dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting.

- Van de niet-westerse vestigers die korter dan twee jaar in Nederland zijn gaat zelfs tweederde inwonen. Vaak gebeurt dat ook in woningen van woningcorporaties. Daar ligt een belangrijk aandachtspunt voor de corporaties.
- Slechts iets meer dan 400 huurwoningen van woningcorporaties en bijna 800 particuliere huurwoningen worden jaarlijks toegewezen aan korter dan twee jaar in Nederland verblijvende niet-westerse vestigers.
- Het hoofdpatroon is duidelijk: veel mensen komen de stad binnen langs de weg van de inwoning. Van daaruit probeert men op de reguliere woningmarkt een zelfstandige woning te bemachtigen.
- Naast de geregistreerde inwoners moet ervan uitgegaan worden dat er in Rotterdam op jaarbasis tenminste 11.000 illegalen aanwezig zijn. Ze houden zich in de regel zo goed mogelijk verborgen voor de autoriteiten, maar veroorzaken onder meer door overbewoning wel (gevoelens) van overlast<sup>5</sup>.

### Functie van een grote stad

Het hoge tempo van in- en uitstroom verhindert dat bewoners in Rotterdam een binding met de stad en met elkaar opbouwen. Dat is niet bevorderlijk voor de inburgering en integratie van bevolkingsgroepen en de sociale cohesie in de samenleving. Nu geldt dat in zekere zin voor iedere grote stad. Steden vervullen van oudsher een belangrijke rol in het verrijken van mensen: men komt er jong en arm in en vertrekt er goed opgeleid met een dito inkomen. Deze functie zal Rotterdam ook zeker behouden, maar de balans mag niet te ver doorslaan naar verarming van de stad. In de moderne verzorgingsstaat is solidariteit de norm. Kansrijken leveren een belangrijke bijdrage aan de ontwikkeling van kansarmen. In hun boek *De stagnerende verzorgingsstaat*<sup>6</sup> vragen Van Doorn en Schuyt zich af onder welke omstandigheden een sociaal systeem doeltreffend kan blijven functioneren. Zij komen tot de conclusie dat dit mogelijk is zolang een sociaal systeem betaalbaar, bestuurbaar en geloofwaardig is. Overlast, het niet voldoen aan normen en waarden in het publieke domein, inactiviteit en het niet naar vermogen leveren van een bijdrage aan de samenleving ondergraven de solidariteit en geloofwaardigheid van het sociale systeem.

### Buitenmaatsheid van de Rotterdamse problemen

De feiten laten zien dat de situatie in Rotterdam de doorsnee problematiek van een grote stad vele malen overschrijdt. De visitatiecommissie Grote Steden Beleid onder leiding van mr. drs. L.C. Brinkman constateerde in 2001 dan ook:

De commissie is onder de indruk van de buitenmaatsheid van de problematiek waar Rotterdam mee te maken heeft(...).

Een serieuze maar tegelijk weinig glorieuze overweging is om te kiezen voor een meer realistische beleidslijn van beheersen in plaats van oplossen .

<sup>5</sup> Raming van het aantal niet in GBA geregistreerden CBS, april 2002

<sup>6</sup> Van Doorn, J.A.A en C.J.M Schuyt., *De stagnerende verzorgingsstaat*, Meppel 1978



De commissie vraagt zich (...) ook af of het huidige GSB wel het geïgde instrument is voor het type problemen waarmee Rotterdam in werkelijkheid kampt. De buitenmaatse problematiek vraagt in feite om een GSB met een extra top erop.

Het college vindt dat mede-overheden de buitenmaatsheid van de problemen in Rotterdam nu eindelijk moeten erkennen. Dat betekent dat Rotterdam de problemen niet alleen kan oplossen. Boven op onze eigen inspanningen zullen ook andere overheden extra ondersteuning moeten bieden. Het gaat daarbij niet alleen om geld. Om de neerwaartse trend in Rotterdam te doorbreken zijn ook bijzondere voorwaarden en gespecificeerde regels nodig.

### Problemen in perspectief

Voordat we overgaan tot het formuleren van oplossingen is het goed om - op basis van bovenstaande gegevens - de problemen meer in perspectief te plaatsen. We spreken immers over een aantal verschillende factoren, die onderling de nodige samenhang vertonen. Onze aandacht moet uitgaan naar alle hieronder genoemde terreinen:

- bestrijden van overlast en garanderen van een aanvaardbare leefomgeving;
- integratiebeleid, minderheden, inburgering, onderwijs en ontwikkeling, jeugd en jongeren;
- immigratiebeleid;
- zorg voor de zwakkeren in de samenleving;
- volkshuisvestigingsbeleid;
- economie en werkgelegenheid;
- het zo effectief mogelijk organiseren van beschikbare capaciteit;
- het organiseren van solidariteit en betrokkenheid van velen.

De recente bevolkingsprognose schetst een toekomstperspectief waarin mensen steeds sneller in en uit de stad zullen stromen. Zowel snelle investeringen in de stad of de inwoners niet voldoende maatschappelijk rendement opleveren. De cijfers laten zien dat over 20 jaar 80% van de bevolking veranderd is<sup>7</sup>. Onze inzet op het gebied van veiligheid, huisvesting, onderwijs en jeugd, inburgering en economie kan alleen slagen als we mensen en bedrijven min of meer duurzaam aan de stad kunnen binden. Als een te groot deel van de inwoners intensieve aandacht nodig heeft om weer kansrijk te worden, is het onmogelijk om die aandacht voldoende te geven. Dit gegeven is nieuw en vraagt om aanscherping van het collegeprogramma op verschillende terreinen.

Om de voorspelde neerwaartse spiraal om te zetten in een positieve ontwikkeling is een krachtige en meervoudige benadering nodig. Kernthema is het gegeven dat een te grote instroom van elders het vermogen tot opvang en integratie ( het absorptievermogen ) van de Rotterdamse samenleving duurzaam overstijgt. Daarom wordt in de voorgestelde aanpak ook veel aandacht geschonken aan een aangescherpt vestigingsbeleid zowel gericht op rechtmatige als op onrechtmatige vestiging. Voorts is het van belang aandacht te geven aan factoren die in de

<sup>7</sup> Professor dr. Paul van de Laar

verschillende netwerken van onrechtmatig gevestigde overlastgevers kunnen bijdragen tot het effect: in Rotterdam (Nederland) moet je niet meer zijn <sup>8</sup>.

De recente onderzoeksuitkomsten en de actuele discussie laten in ieder geval zien dat de situatie urgent is en dat iedereen zich vanuit een grote onderlinge solidariteit zal moeten inspannen: de gemeente Rotterdam, de deelgemeenten, de provinciale - en rijksoverheid, de stadsregio Rotterdam, de verschillende maatschappelijke groeperingen en niet op de laatste plaats de inmiddels ingeburgerde nieuwkomers en andere Rotterdammers.

Een ander belangrijk onderdeel van de aanpak is de indruk weg te nemen dat alles fout gaat in Rotterdam. Gelukkig zijn er veel ontwikkelingen die van Rotterdam een aantrekkelijke en levendige stad maken. De dingen die niet goed gaan, moeten beter. Daardoor zal de negatieve spiraal waarin de stad zich lijkt te bevinden omgebogen kunnen worden naar een positieve ontwikkeling. Dan zullen ook de dingen die wel goed gaan beter over het voetlicht komen.

<sup>8</sup> De uitkomsten van de nieuwe Vreemdelingenwet lijken door een eerste daling van de cijfers een dergelijk effect reeds in zich te dragen

## KANSEN VOOR DE STAD

### Probleem met een kleur?

Een ding is duidelijk: onder de allochtone migranten die Rotterdam binnenkomen dragen velen op een constructieve manier bij aan de ontwikkeling van een gevarieerde multiculturele samenleving. Een recente SCP-studie maar ook de recente rapportage van CBS over Allochtonen in Nederland 2003, tonen aan dat we er op het gebied van integratie weliswaar nog lang niet zijn in Nederland, maar dat er zeker zeer hoopvolle ontwikkelingen zijn:

- het opleidingsniveau neemt gestaag toe;
- steeds meer allochtone instromers in het HBO en WO.

#### Ambassadeurs van een kleurrijke stad

Rotterdam telt vele migranten die een stabiele sociaal-economische positie hebben;

- verder stijgen op de sociale ladder;
- goed geïntegreerd raken;
- hun talen spreken;
- actief deelnemen aan sociale activiteiten.

Zij vormen op geen enkele wijze een probleem voor onze stad. Integendeel: zij zijn juist de ambassadeurs van de kleurrijke, multiculturele samenleving die Rotterdam wil zijn.

We kunnen en mogen dus niet kiezen voor gemakkelijke, gegeneraliseerde oplossingen. Dat gebeurt in de actuele discussie hier en daar wel. Op basis van oppervlakkige analyses worden de problemen al gauw samengevat als een allochtonenprobleem of een spreidingsprobleem. Het mag zo zijn dat een groot deel van het overlastgevers een kleur heeft, maar dat wil niet zeggen dat de kleur het probleem is.

Naast vele geïntegreerde allochtonen zijn er (nog) velen die volledig buiten de Nederlandse samenleving staan of zich in de smalle marges daarvan bevinden. Ze hebben een slechte sociaal-economische uitgangspositie en worstelen met verschillende loyaliteiten aan de eigen en/of de Nederlandse culturele waarden en normen. Sommigen zijn daarover in verwarring. Dan is het heel verleidelijk je op te sluiten in de veilige beschutting van de eigen groep. Maar daarmee sluit je tegelijkertijd de weg naar een zelfstandige plek in de complexe Nederlandse samenleving vrijwel af. Succesrijke allochtonen kunnen een belangrijke rol spelen bij het verminderen van die verwarring over binding en oriëntatie en kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de integratie. Onze indruk is dat de bereidheid daartoe groot is, maar dat wij daar als overheid een stevigere appél op moeten doen.

### Vertrouwen herwinnen en vasthouden

De afgelopen periode is er veel gediscussieerd over het integratiebeleid en over ontwikkelingen die wij met kracht moeten bestrijden. Soms kregen die discussies een beeldvorming die schadelijk is voor het beleid dat juist gericht moet zijn op het voorkomen dat er een allochtonenprobleem

ontstaat, omdat autochtonen en allochtonen met de rug naar elkaar gaan staan. Onze boodschap is helder: we gaan n g meer doen om integratie in onze stad te bevorderen. Tegelijkertijd gaan we degenen die misbruik maken van wat Rotterdam te bieden heeft, harder aanpakken. Alleen zo kunnen we het verval van wijken en buurten tegengaan en een afnemende solidariteit voorkomen. De kleur van mensen is bij dit alles niet relevant. Niet de etniciteit of komaf is de centrale kwestie. Het gaat om de relatieve welvaart en de sociaal-economische positie van nieuwkomers en hun mogelijkheden om in deze stad een zelfstandig bestaan op te bouwen. Het gaat er dus niet om waar iemands wieg stond, maar om wat iemand doet of wil doen in zijn leven. De voortgaande concentratie van kansarme migranten in bepaalde wijken moeten we voorkomen.

Op dit gebied moeten wij doorbraken bereiken. Het gaat hierbij nooit om het individu, maar om de grootte van de groepen. Het merendeel van de kansarmen in onze stad is allochtoon. Dat wil echter niet zeggen dat het omgekeerde dus ook geldt. Het is van groot belang dat we dat onderscheid steeds blijven maken. Een verkeerde discussie of probleemstelling leidt immers tot een verkeerde aanpak en dus tot teleurstelling over de uitkomsten.

#### Onrust in plaats van welwillende belangstelling

De Rotterdamse constatering sluiten aan bij de analyse van het kabinet<sup>9</sup>: In ons land is de laatste jaren een intensief debat gaande over de positie van etnische minderheden. In de publieke meningsvorming over etnische minderheden heeft welwillende belangstelling voor de andere cultuur en gewoonten van etnische groepen plaats gemaakt voor onrust over de schaduwzijden van de multi-etnische samenleving. Politieke gebeurtenissen in en buiten ons land hebben gevolgen gehad voor de verhoudingen tussen minderheden en de autochtone bevolking. De betrokkenheid van radicaal islamitische groeperingen bij internationaal terrorisme heeft de argwaan ten opzichte van de islam versterkt. De kleine en grote binnenlandse ergernissen van veel autochtonen zijn bekend (...). Onder een meerderheid van de autochtone bevolking bestaat het beeld dat de etnische minderheden zich onvoldoende aanpassen. Vanuit etnische groepen zelf wordt hierop met wrevel gereageerd, in het bijzonder door die allochtone jongeren die met succes bezig zijn een plaats in de samenleving te verwerven. Zij wensen niet te worden aangesproken op onaangepast en overlastgevend gedrag van een klein deel van hun leeftijd genoten.

Samenvattend kunnen we stellen dat:

- duidelijk moet zijn dat de kern van het probleem de sociaal-economische positie van instromers is, gecombineerd met de consequenties hiervan op langere termijn voor de stad;
- we, om een allochtonenprobleem te voorkomen, meer aandacht moeten besteden aan het opheffen van negatieve wederzijdse beeldvorming;
- we meer aandacht moeten besteden aan de constructieve rol die succesrijke allochtonen in onze samenleving kunnen spelen. Daardoor versterken we de mogelijkheden tot integratie en voorkomen we verwarring in binding en ori ntatie.

<sup>9</sup> Rapportage integratiebeleid Etnische minderheden 2003, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29203, nr 1

### Aandacht voor economische ontwikkeling

Rotterdam wordt bij ongewijzigd beleid het komende decennium allochtoner, jonger en armer. Gegeven de huidige ontwikkelingen zullen er steeds meer kansarme migranten in de stad komen. Dat zal de spankracht van de stad en de verschillende wijken te boven gaan. Om die vicieuze cirkel te doorbreken is een veelzijdige, onder andere ook meer economische benadering van de problemen van belang.

De oplossing van problemen in de stad heeft immers alles te maken met de economische ontwikkeling van Rotterdam. Daarom moet er niet alleen een actiegericht programma voor de korte termijn komen; er is ook een langetermijnvisie op de economische ontwikkeling van de stad nodig. Het college gaat dan ook een nieuwe visie op de economie van Rotterdam in 2020 laten ontwikkelen in samenwerking met het bedrijfsleven en kennisinstellingen.

Het versterken van de economische kracht van de stad is een belangrijke doelstelling. Meer bedrijvigheid en meer banen kunnen een grote bijdrage leveren aan het verbeteren van de positie van kansarmen. Van verschillende buitenlandse voorbeelden kunnen we leren hoe steden met economische ontwikkelingsplannen van hun zwakte hun kracht kunnen maken. Een sterke stad met veel bedrijvigheid draagt bij aan de kwaliteit van het leven. In een dergelijke benadering moeten steden, wijken en buurten planmatig worden ontwikkeld, niet alleen door de overheid maar ook door het bedrijfsleven, ondernemers en investeerders<sup>10</sup>. Het scheppen van banen en welvaart staat daarbij centraal. Het hebben van regulier werk levert immers een zeer grote bijdrage aan integratie. Private partijen hebben daarbij een belangrijke voortrekkersrol. Het College wil dit aspect verder uitwerken in het beleid van de gemeente (zie actieplan 5 economie).

### Ontwikkeling van de fysieke infrastructuur

Rotterdam onderscheidt zich van de andere grote steden door een zeer eenzijdige opbouw van de woningvoorraad met veel kleine en goedkope woningen. Voor nieuwkomers is dat aantrekkelijk. Voor mensen die zich verder ontwikkelen in hun wooncarrière en die dus ook meer geld te besteden hebben, is dat onaantrekkelijk. Weinig woningen voldoen immers aan hun wensen. Voor deze mensen blijft niet veel anders over dan de stad te verlaten. Dit wordt ook bevestigd in het woningbehoefte-onderzoek 2002; daar wordt het volgende geconstateerd: In de uitstroom zien we veel hoge inkomensgroepen (vanaf twee keer modaal), terwijl vooral de lage inkomensgroepen (tot modaal) de stad instromen. Rotterdam blijft zo een arme stad. Naar etniciteit valt op dat de uitstroom gekenmerkt wordt door relatief veel autochtonen en weinig niet-westerse allochtonen. Rotterdam is mede door de fysieke infrastructuur een stad met veel lage inkomens en mensen met een laag opleidingsniveau. Er wonen veel mensen met een minimuminkomen of lager in Rotterdam (32% ten opzichte van 21% gemiddeld in Nederland). Bovendien wonen er maar weinig huishoudens in Rotterdam met een inkomen vanaf twee maal modaal (Rotterdam 13% ten opzichte van 21% landelijk). Om de gesignaleerde trend duurzaam te doorbreken en te komen tot een betere balans is het van het grootste belang de lijn die in de Woonvisie is ingezet, vast te houden.

<sup>10</sup> zie artikel Trail of the Lobster; how cities work door Neil Pierce maart 2002).

### Veilige leefomgeving

De leefbaarheid moet voor alle bewoners van de stad gegarandeerd worden. Een veilige leefomgeving is dan ook een speerpunt van het collegeprogramma ( Programma Veilig ). Daarbij moet het verhogen van de repressieve druk hand-in-hand gaan met het bieden van hulp en begeleiding voor mensen die dat nodig hebben. Tegelijkertijd moeten we krachtig optreden tegen misbruik. Daardoor kunnen we de toestroom naar de spelonken van de stad afremmen.

Repressieve druk in balans met hulp en begeleiding vereist een integrale, slim georganiseerde aanpak en dus het openbreken van vertrouwde verkokering . De integrale uitvoeringsverantwoordelijkheden moeten zo dicht mogelijk bij de uitvoering in de wijk liggen. De ervaringen van het projectbureau Millinxbuurt kunnen ook bijdragen aan de ontwikkeling van de gemeentelijke organisatie van beleidsgericht naar uitvoeringsgericht werken. Met het instrument stadsmarinier werken we al op die manier. Via de stadsmariniers proberen we niet alleen knelpunten in de samenwerking zo snel mogelijk te signaleren, maar vooral waar nodig doorbraken te forceren. Kijkend naar de ervaringen en de perspectieven na n jaar functioneren wordt duidelijk dat het instrument niet gemist kan worden in de Rotterdamse veiligheidsaanpak. Om het instrument verder te ontwikkelen, moet de opdracht van de stadsmariniers sterker worden gericht op de te ondernemen acties.

### Actieprogramma als versterking van het collegeprogramma

Onze doelstellingen zijn:

- het bestrijden van overlast, met een zwaartepunt op de aanpak van onrechtmatige woonsituaties en het bieden van zorg, hulp en begeleiding voor degenen die dit nodig hebben.
- het vasthouden van gewenste bewoners in bedreigde wijken en het investeren in kwalitatieve ontwikkeling.
- het reduceren en beheersen van de instroom van kansarme groepen.
- als gevolg van onze beleidsinzet een betere spreiding van kansarme groepen over de stad, regio en Nederland, waarbij spreiding geen doel op zich is.
- het kansrijker maken van de Rotterdammers die hier zijn door te investeren in onderwijs en inburgering.
- het nadrukkelijker sturen op integratie en burgerschap.
- het versterken van de economische structuur van de stad versterken met als doel meer werkgelegenheid voor Rotterdammers.
- het slimmer multidisciplinair organiseren van de uitvoering.

### Grondslagen van de aanpak in fasen

We willen die doelstelling bereiken op basis van de volgende grondslagen:

1. Stabilisering van de situatie;
2. Beheersing van de effecten;
3. Verbetering door herstel van de balans tussen het vermogen van de Rotterdamse samenleving om hulp en begeleiding te bieden en de vraag van mensen die deze hulp nodig hebben.
4. Vasthouden aan de lijn die is ingezet. Beleid kan niet direct op alle fronten tot het gewenste resultaat leiden. Soms is daar tijd voor nodig. Het heeft geen enkele zin om dan maar weer

nieuw beleid te ontwikkelen. Versterkt voortgaan op de ingeslagen weg leidt op langere termijn tot veel meer resultaat.

5. Door buurten en wijken systematisch te volgen en op basis daarvan in een vroeg stadium vernieuwingsbeleid in te zetten kunnen we problemen als verloedering en overlast v r blijven. Voor die delen van de stad moeten we kiezen voor een grote inzet op inburgering en integratie en voor een meer pro-actieve benadering.
6. De inzet van de overheid (de gemeentelijke overheid, maar ook de rijksoverheid) moet samenhangend en effectief zijn.

Dat betekent dus dat verdeeld over de stad een gedifferentieerde beleidsinzet nodig is. Bij de inzet van instrumenten wordt veel aandacht gegeven aan zaken als inburgering en integratie. We moeten echter onderkennen dat in bepaalde delen van de stad dat vooralsnog in het geheel geen thema s zijn. In die - kansarme - delen zijn mensen alleen maar bezig te overleven. Vaak wonen ze maar kort op hetzelfde adres. In sommige straten is de gemiddelde woontijd acht maanden. Deze mensen zijn niet ge nteresseerd in het leren van de Nederlandse taal of de buurt waarin zij wonen. Pas als mensen een regulier inkomen en behoorlijke huisvesting hebben, komen zij toe aan een normaal leven en integratie in de buurt en de samenleving. Voor de korte termijn en in specifieke wijken en buurten is het bestrijden van overlast en het garanderen van een aanvaardbare en veilige leefomgeving een basisvoorwaarde voor verbetering. Dat moet daar dan ook een eerste stap zijn.





## ACTIES EN AGENDA VOOR HET RIJK

Deel II van dit Actieprogramma laat zien hoe de aanscherpingen en versterkingen van het collegeprogramma er op de verschillende deelterreinen uitzien.

Schematisch geven wij in onderstaande figuur een beeld van de samenhang tussen het huidige collegeprogramma en de acties die voortvloeien uit dit actieprogramma.



Samengevat zetten wij onderstaand de acties hier op een rij. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de acties die nieuw zijn en de acties die aanscherpingen zijn van de huidige collegeprioriteiten en waarop we vooral forser willen inzetten. Voor alle collegetargets verwijzen wij naar het collegeprogramma.

De eerste uitwerking van alle acties - vooral gericht op het hoe van de uitvoering - is in de schema's aangegeven. Wij zullen de uitwerkingen in begin 2004 in de aanloop naar de voorjaarsnota 2005 aan de raad voorleggen. Tevens staat in dit hoofdstuk de agenda met het rijk. Voor een uitgebreidere toelichting op de agenda verwijzen we naar bijlage 2.

Nieuwe acties:

Hoofdmaatregelen	Acties	Uitwerking	Complexiteit	Resultaat
1. Volwassen migratiebeleid door en met het Rijk	Verblijfsvergunning koppelen aan mate van integratie	2004	Complex	Verbetering integratie, beperking instroom kansarmen
	Gezinshereniging vereist adequate huisvesting	2004	Complex	Idem
	Recht vrije vestiging statushouders koppelen aan afronding inburgering	2004	Complex	Idem
	Opvang, begeleiding en terugkeer uitgeprocedeerden	2004	Complex	Idem
2. Vestigingsbeleid: ■ vasthouden en aantrekken gewenste bewoners  ■ Beheersen instroom kansarmen  ■ Betere spreiding kansarme groepen over stad, regio als resultante van beleid	Verruimen van toewijzingsregels en positieve ballotage in probleemwijken	1e kwartaal 2004	Eenvoudig	Herstel balans in bevolkingsopbouw
	Aanpak asociale huurder	1e kwartaal 2004	Complex	Idem
	Vasthouden hoogopgeleide starters	2004	Complex	Idem
	Toetsingscriterium werk in Huisvestingswet	2004	Complex	Idem
	Tegengaan illegale verhuur en onderhuur	2004	Eenvoudig, omvangrijk	Idem
Vrijstelling taakstelling statushouders voor de gemeenten in stadsregio Rotterdam	2004	Complex	Idem	
3. Illegaliteit en criminaliteit	Illegaliteit strafbaar stellen en samen met Rijk, Justitie en politie illegalenproblematiek effectiever aanpakken	2004	Complex	Illegaliteit beter beheersen
4. Integratie	Succesvolle allochtonen geven het goede voorbeeld	1e kwartaal 2004	Eenvoudig	Versterken mogelijkheid tot integratie
	Maatschappelijke stages en contacten buiten eigen kring als subsidievoorwaarde	1e helft 2004	Eenvoudig	Idem
	Burgerschap operationaliseren op basis van onderzoek v.d. Brink	1e helft 2004	Complex	Bewustwording maatschappelijke rechten en plichten

5. Zorg, hulp en begeleiding	Zorgketen aanhaken op interventies in wijken	1e kwartaal 2004	Complex	Zorg op maat
	Bemoeizorg voor gezinnen met complexe problemen	1e helft 2004	Complex	Voorkomen van excessen
	Grootschalige opvang voor doelgroepen die zorg nodig hebben	1e helft 2004	Complex	Tempo behoud bij de aanpak van wijken in nood, voorkomen van overlast op straat
	Regie op tienermoedertrajecten	1e kwartaal 2004	Eenvoudig	Einde aan de versnippering
	Electronisch dossier voor de jeugdzorg	1e half jaar 2004	Complex	Verbetering afstemming inzet zorg
	Organiseren opvoedingsondersteuning in de wijk	1e helft 2004	Complex	Laagdrempelige ondersteuning
Project coaches van en voor Rotterdammers	1e helft 2004	Eenvoudig	Toename sociale cohesie	
6. Onderwijs	Invoeren nieuwe brede school	1e helft 2004	Complex	School als centrum van voorzieningen in de wijk
	Tegengaan segregatie onderwijs door samenwerking en stimulering	1e helft 2004	Complex	Scholen zijn afspiegeling van de wijk
7. Economie en werk	Jongeren tot 23 jaar krijgen een leerwerkplicht	1e helft 2004	Complex	Terugdringing jeugdwerkloosheid
	Ontwikkeling economische kansenzones	2004	Complex	Verbetering investeringsklimaat
	Werkloze jongeren verrichten gemeenschapstaken	1e helft 2004	Eenvoudig	Minder hang jongeren in de wijk
8. Scenario's ontwikkelen	Op basis van monitoring scenario's ontwikkelen en de feitelijke ontwikkeling van de stad bijhouden op het gebied van ondermeer: huisvesting en inwoners, gezondheid, veiligheid, onderwijs en sociaal economische factoren.	2004	Complex	Eerder kunnen ingrijpen, problemen voorkomen

## Aanscherping inzet op huidige collegeprioriteiten

Hoofdmaatregelen	Acties	Uitwerking	Complexiteit	Resultaat
1. Migratiebeleid	Gerichte aanpak Antillianen	Loopt	Complex	Einde aan overlast en criminaliteit
2. Vestigingsbeleid: <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Vasthouden en aantrekken gewenste bewoners</li> <li>■ Beheersen instroom kansarmen</li> <li>■ Betere spreiding kansarme groepen over stad, regio als resultante van beleid</li> </ul>	Bevorderen eigenwoningbezit	Loopt	Eenvoudig	Herstel balans in bevolkingsopbouw
	Doorzetten en verbreden hotspot-aanpak	2004	Complex	Idem
	Meer kwaliteit en diversiteit in de woningvoorraad	Loopt	Complex	Idem
	Beter vestigingsklimaat door beter woon- en leefklimaat	Loopt	Complex	Idem
	Aanpak souterrain woningmarkt	Loopt	Complex	Idem
	Aanpak malafide huisbaas	Loopt	Complex	Idem
	Koppeling en opschoning bestanden om illegale praktijken aan te pakken	Loopt	Complex	Idem
	Regionale woningmarkt	2004	Complex	Idem
	Samenhangend regionaal koop-, bouw- en sloopsce- nario	2004	Complex	Idem
3. Overlast, illegaliteit en criminaliteit	Huidige inzet collegeprogramma met 18 prioriteiten	Loopt	Complex	Fors verbeteren veiligheid op diverse fronten
4. Integratie	Inzet Mensen maken de Stad in wijken in nood	1e kwartaal 2004	Eenvoudig	Versterken mogelijkheid tot integratie
5. Zorg, hulp en begeleiding	Voldoende basis gezondheidszorg in de wijken	Loopt	Complex	Voldoende basiszorg in de wijken
	Preventie en voorlichting binnen lokale netwerken	2004	Eenvoudig	Groter bereik
6. Onderwijs	Centrale regie op onderwijs- huisvesting	1e helft 2004	Complex	Versnelling tempo verbetering huisvesting
	Uitvoering programma Kenniseconomie	Loopt	Complex	Scholen leiden jeugd op voor werk in Rotterdam

7. Economie en werk	Uitwerking economische Visie 2020 samen met bedrijfsleven	Loopt/2004	Complex	Stad wordt rijker
	Voortzetting Agenda van de toekomst in 2005	Loopt tot 2005	Complex	10.000 re ntegratie- trajecten p.j.
	Operationalisatie Workfirst ten behoeve van jongeren	1e helft 2004	Complex	Start re ntegratie werkloze jeugd
8. Uitvoering	Slim organiseren, accent op uitvoering, multidisciplinaire aanpak	Loopt	Complex	Effectieve en effici ntere uitvoering
	Aanscherping mariniersmodel	Loopt	Complex	Meer slagkracht

## Agenda voor het overleg met het Rijk

### Inleiding

Te lang zijn de effecten van de grootstedelijke demografische metamorfose genegeerd binnen de huidige wet- en regelgeving en de toedeling van financiële middelen.

Met onderstaande agenda vragen wij het Rijk om een helder kader en de middelen die ons in staat stellen de trend te keren op het gebied van wonen, weten en werken en om op het terrein van de handhaving van de openbare orde effectief beleid te voeren.

- 1 Erkenning dat de problemen van Rotterdam buitenmaats zijn en dat hier extra middelen voor nodig zijn en dus herprioritering aan rijkszijde.
- 2 Buurten in nood vereisen wetgeving die toegesneden is op de bijzondere omstandigheden. Daartoe moet generieke wetgeving de mogelijkheid bieden uitzondering te bieden naar tijd, plaats en omstandigheden.
- 3 Volwassen migratiebeleid is essentieel om de balans in de stad te herstellen. Hiervoor moet het Rijk:
  - verblijfsvergunningen koppelen aan de mate van integratie. en bij de verlening van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd of naturalisatie de volgende eisen aan iemand stellen :
    - minimaal drie jaar hebben gewerkt in Nederland;
    - rechtmatige huisvesting hebben;
    - de taal spreken;
    - kennis hebben van Nederland.
  - uitgeprocedeerde asielzoekers opvangen, begeleiden en laten terugkeren
  - de eis stellen van adequate huisvesting aan gezinshereniging en huwelijken met personen uit het land van herkomst
  - Werk maken van opvang en hulp aan jonge kansarme Antillianen
  - statushouderspas recht op vrije vestiging verlenen bij afronding van het inburgeringstraject.

- 4 Het vestigingsbeleid vereist van het Rijk:
  - vrijstelling van taakstelling voor statushouders voor de gemeenten in de Stadsregio Rotterdam.
  - de mogelijkheid om panden in beslag te nemen na herhaaldelijke strafbare feiten door een verbeurdverklaring vergelijkbaar met de aanpak van roerende goederen.
  - financiële ondersteuning bij het afdekken van onrendabele toppen
  - volwassen migratiebeleid (zie pt. 3)
  - wijziging van de Huisvestingswet om het toelatingscriterium inkomen uit werk toe te voegen.
- 5 Voor een effectievere aanpak van criminaliteit en overlast en illegaliteit is nodig:
  - strafbaarstelling van illegaliteit;
  - een effectief terugkeerbeleid inclusief oplossing voor problematiek laisser passer;
  - aanpak illegale arbeid en voldoende handhavingsprioriteitstelling bij de Arbeidsinspectie;
  - de ontwikkeling van een geïntegreerd cliënt volgsysteem voor meerdere (criminele of overlastgevende) doelgroepen en investeren in de koppeling van bestanden;
  - structurele gegevensuitwisseling tussen partners en diensten in de keten;
  - invoering van een algemene identificatieplicht
- 6 Substantieel meer middelen voor Inburgering oudkomers zodat de inburgeringscapaciteit overeenstemt met het aantal oudkomers
- 7 Grootschalige opvang voor mensen met een verslaving, psychische of andere problemen om te voorkomen dat mensen op straat terecht komen. Een leegkomend AZC zou voor dit doel gebruikt kunnen worden.
- 8 Economische kansenzones met fiscale voordelen voor investeringen in wijken in nood
- 9 Een verhoging van de leerplichtige leeftijd tot 23 jaar voor jongeren zonder startkwalificatie, hiertoe willen wij een pilot uitvoeren.
- 10 Doorzetting van de Agenda van de Toekomst na 2004 voor de blijvende reïntegratie van werklozen: 10.000 trajecten per jaar.

### Vervolgacties

Dit actieplan staat vol met uitvoerbare maatregelen. Gezien de korte tijd waarin dit actieprogramma moest worden opgesteld moeten we de voorstellen in een volgende stap verder operationaliseren. De volgende vervolgacties zijn daarvoor nodig:

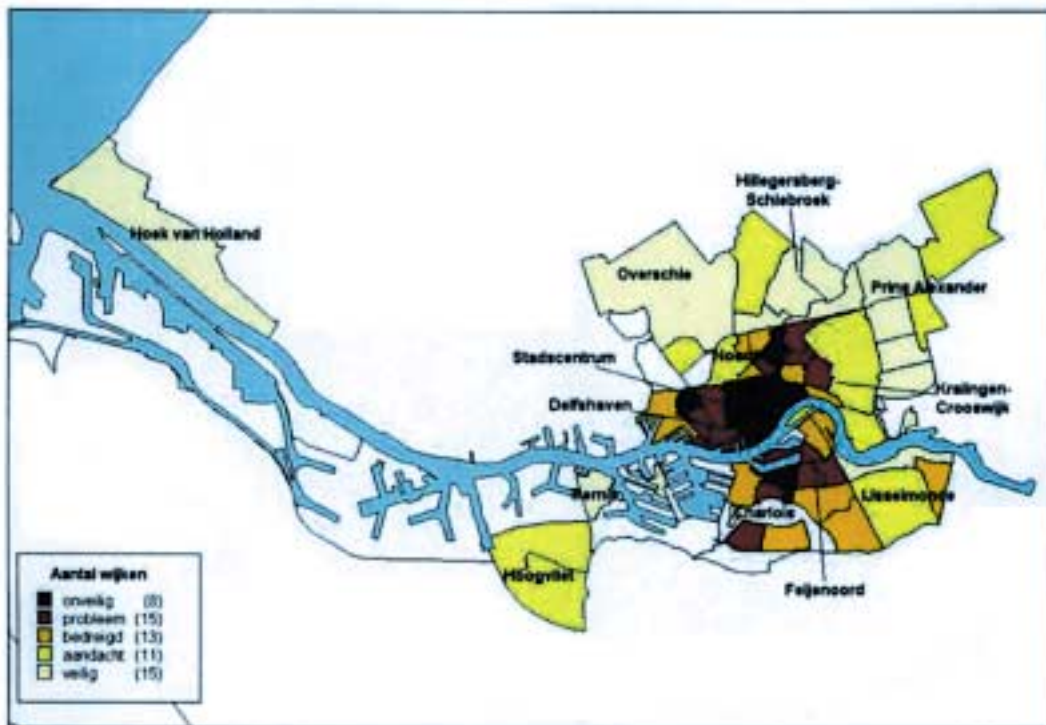
Verdere analyse van in- en uitstroomgegevens; het effect van de maatregelen hangt af de omvang van de doelgroep. Voor een gerichte en effectieve aanpak moeten we in- en uitstroomgegevens nog verder analyseren. We moeten vooral nog meer te weten komen over de sociaal-economische kenmerken van de verschillende groepen vestigers en vertrekkers. Op welke probleemwijken moeten we onze inzet concentreren? Uiteindelijke doel van het voorgestelde vestigingsbeleid is dat het positief uitwerkt op de bedreigde wijken. Het is nog behoorlijk lastig om te bepalen welke wijken dat nu precies zijn. Factoren die daarbij een rol spelen zijn de mate van in- en uitstroom, de concentratie van kansarmen of bepaalde allochtone groepen en signalen uit de bevolking, van woningcorporaties en deelgemeenten. In Rotterdam kennen we de veiligheidsindex die elk half jaar wordt geactualiseerd. Deze index is opgebouwd uit een aantal objectieve gegevens en een bewonersenquête per C.B.S. wijk. De verschillende

elementen en wegingsfactoren zijn: directe veiligheid, samenhangend met veiligheid, omgevingsfactoren, sociale samenhang, bebouwing, economische welvaart, tevredenheid met de wijk. De verschillende elementen en variabelen worden samengevoegd tot n score per wijk.

Bij de uitvoering van het actieprogramma is het zinvol voorlopig hierbij aan te sluiten. Dit om de specifieke inzet voorlopig te concentreren op de onveilige en probleem wijken. Als we ons baseren op de index 2003 en een uitzondering maken voor de centrum gerelateerde problematiek ontstaat de volgende lijst:

- Deelgemeente Charlois - Tarwewijk, Carnisse en Pendrecht
- Deelgemeente Noord - Oude Noorden en Agniesebuurt
- Deelgemeente Kralingen /Crooswijk - Kralingen- West en Nieuw Crooswijk
- Deelgemeente Delfshaven - alle buurten behalve Oud-Mathenesse
- Deelgemeente Feijenoord - Katendrecht, Afrikaanderwijk, Bloemhof en
- Hillesluis
- Centrum - als woonwijk alleen het Oude Westen.

Opvallend is dat rond het centrum een aantal vooroorlogse wijken niet in deze categorie n vallen. Daar is een proces van gentrification op gang gekomen. Verder staat alleen Pendrecht als naoorlogse wijk op de lijst. Nadere analyse van in- en uitstroomcijfers en overleg met de deelgemeenten zou er toe kunnen leiden dat er ook in deze wijken specifieke maatregelen nodig zijn. Tenslotte: de genoemde wijken vallen grotendeels samen met de werkgebieden van de stadsmariniers. Daarbinnen liggen ook de zogenaamde hot spots. Voor de corporaties zijn de problemen meer complexgebonden en komen zowel in de onveilige wijken als daarbuiten voor. Voor de langere termijn zullen wij een meer pro-actieve benadering kiezen met behulp van het te ontwikkelen signalerings- en preventiesysteem.



bron:gemeente Rotterdam





## Deel II

### Actieplan 1

# IMMIGRATIE, INTEGRATIE EN BURGERSCHAP

## Inleiding

Een goede discussie over immigratie is ingewikkeld omdat er zoveel verschillende groepen immigranten bestaan. Al die verschillende groepen maken het toelatingsbeleid en vreemdelingenbeleid voor een buitenstaander verwarrend: over wie hebben we het nu precies? Ook over de interpretatie van integratie en burgerschap bestaan soms misverstanden. In dit actieplan beschrijven wij wat we onder de verschillende termen verstaan en geven we aan welke acties we op de diverse terreinen willen ondernemen.

## Demografie: het contrast geschetst.

In oktober publiceerde het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) de Rapportage Minderheden 2003. Het SCP verschaft vrijwel uitsluitend landelijke cijfers en percentages. Deze paragraaf is gedeeltelijk aan deze rapportage ontleend. Tussen haakjes voegen wij daarbij specifieke Rotterdamse gegevens toe ontleend aan het COS-onderzoek, om het verschil tussen nationaal en lokaal tot uitdrukking te brengen.

Niet-westerse allochtonen vormen aan het begin van 2002 10% (Rotterdam: 35%) van de bevolking van Nederland. Daarvan bestaat weer ruim tweederde (Rotterdam: 80%) uit de vier (Rotterdam: vijf) groepen die al lang in Nederland aanwezig zijn, te weten Turken, Marokkanen, Surinamers, Antillianen (Rotterdam: Kaapverdianen). De overige niet-westerse allochtonen zijn afkomstig uit een groot aantal landen in Azië en Afrika, waaronder Irak, China, Afghanistan, Somalië en Iran. Dit zijn grotendeels asielmigranten uit recente jaren.

Deze asielmigratie is in 2001 drastisch afgenomen. Desondanks zal het aandeel van de niet-westerse allochtonen in de totale bevolking blijven stijgen. Het CBS verwacht dat in 2020 iets meer dan 14% (Rotterdam 2017: 48%) van onze bevolking van niet-westerse allochtone herkomst zal zijn. Daarvan stijgt volgens diezelfde verwachting het aandeel van de tweede generatie bij de niet-westerse allochtonen van bijna 38% nu tot bijna 43% in 2020; deze percentages zijn in Rotterdam ongeveer hetzelfde.

Van de niet-westerse allochtonen woont 40% in de vier grote steden, terwijl de totale bevolking van Nederland daar slechts voor 13% is geconcentreerd. Surinamers en Marokkanen vertonen de sterkste oververtegenwoordiging in de vier grote steden. Migranten die als asielzoeker zijn gekomen, zijn door de gespreide opvang minder grootstedelijk gevestigd, maar toch nog wel oververtegenwoordigd in de vier grote steden. In Amsterdam, Rotterdam en Den Haag is grofweg eenderde (Rotterdam: 35%) van de bevolking niet-westers-allochtoon. In combinatie met de jeugdige leeftijdsstructuur van deze groepen houdt dat in dat in die steden de meerderheid (Rotterdam: 55,6%) van de jeugd onder de 15 jaar tot de niet-westerse allochtonen behoort. Binnen de steden treedt ook nog een concentratie op van allochtonen in een beperkt aantal wijken. De statistische ontmoetingskansen met groepsgenoten en met andere allochtonen zijn toegenomen, terwijl de ontmoetingskansen met autochtonen zijn afgenomen. Dit is schematisch als volgt weer te geven:

Ontmoetingskansen met leden van de eigen groep en met autochtonen in Rotterdam

	1995	2002
<b>Turken</b>		
■ met eigen groep	14,6	14,7
■ met autochtonen	48,2	38,6
<b>Marokkanen</b>		
■ met eigen groep	8,6	10,2
■ met autochtonen	50,9	40,7
<b>Surinamers</b>		
■ met eigen groep	11,0	10,7
■ met autochtonen	58,9	48,6
<b>Antillianen</b>		
■ met eigen groep	1,9	4,8
■ met autochtonen	75,8	50,1

Bron: SCP

De gezinsvorming begint bij niet-westerse allochtonen op jongere leeftijd dan bij autochtonen. Bij Turken en Marokkanen verloopt dat volgens een traditioneel patroon, waarbij het ouderlijk gezin vaak meteen wordt verwisseld voor een eigen gezin, waarin al gauw kinderen worden geboren. De periode van alleenstaand en experimentele samenwoning die in autochtone kring gangbaar is, ontbreekt hier meestal.

Bovendien is het kindertal in deze groepen hoger dan bij autochtonen. Ook de keuze van een partner verloopt vaak nog volgens het traditionele patroon. In de meeste nieuwe huwelijken komt de partner nog steeds uit het land van herkomst.

Er zijn echter ook tekenen van demografische modernisering. Zo worden vrouwen uit de tweede generatie veel later moeder dan die uit de eerste generatie. Ook valt het uiteindelijke kindertal in recente generaties beduidend lager uit dan bij de oudere generatie. Er is hier een zeer snelle aanpassing aan de Nederlandse samenleving gaande. Voor een deel berust die op acculturatie, maar waarschijnlijk heeft de snelle aanpassing vooral te maken met het verlangen naar materieel comfort. Een te vroeg gevormd en te groot gezin staat dat in de weg.

De bevolkingsprognose van het COS kijkt vooruit naar 2017 en gaat uit van ongewijzigd beleid. In die prognose zien we vooral een toename van de groep niet-westerse allochtonen die bestaat uit vele nationaliteiten en Antillianen. Wij kiezen bij de maatregelen niet voor een specifiek doelgroepenbeleid maar voor een algemeen beleid met een uitzondering voor de Antilianen omdat deze groep specifieke problemen kent.

### 1. Immigratie<sup>11</sup>

De meeste immigranten komen als vluchteling, voor gezinshereniging, voor een huwelijk of voor werk naar Nederland. Elk van deze migrantengroepen neemt landelijk ongeveer een vijfde van de

<sup>11</sup> Demos, april 2002, H. Nicolaas en A. Sprangers (CBS)

immigratie van niet-Nederlanders voor zijn rekening. De overige migranten komen onder meer in verband met studie, voor medische behandeling, als au pair of voor een stage.

In Rotterdam ziet de verdeling van de vestigingsmotieven er anders uit. Bijna een kwart betreft asielmigratie, ruim een kwart betreft gezinshereniging en eenderde betreft gezinsvorming. In maar 10% van de gevallen gaat het om arbeidsmigratie. Overige motieven komen in 6% van de gevallen voor. Op basis van deze verschillen kan geconcludeerd worden dat de vestiging in Rotterdam vaker met gezinsvorming en gezinshereniging te maken heeft en minder vaak met arbeid en overige motieven dan de vestiging in Nederland.

Enkele cijfers om een indruk te geven van de omvang van de verschillende groepen:

- In 1998 kwamen 18.000 niet-Nederlandse immigranten naar Nederland vanwege gezinsvorming. Het aantal gezinsherenigers, inclusief gezinsleden van arbeidsmigranten, bedroeg in dat jaar 19.200.
- De asiel- en de arbeidsmigratie bleven hierbij met respectievelijk 17.300 en 15.300 immigranten niet veel achter.
- In 1998 kwamen ruim zesduizend immigranten naar Nederland vanwege studie.
- Ruim vijfduizend immigranten waren pensioenmigrant, rentenier, au pair, stagiaire of kwamen voor een medische behandeling.
- Het grootste deel van de asielzoekers naar Nederland komt uit Afghanistan, Angola, Ethiopië, Ghana, Irak, Iran, (voormalig) Joegoslavië, Somalië, Sri Lanka, Vietnam en Zaire.

#### Arbeidsmigratie

Aan het einde van de jaren vijftig van de vorige eeuw trokken bedrijven gastarbeiders aan uit landen rond de Middellandse Zee. Eerst vooral Spanjaarden en Italianen, later Turken en Marokkanen. Veel Spanjaarden en Italianen keerden al snel terug naar hun vaderland. De migratie van Turken en Marokkanen verliep heel anders. De arbeidsmigratie werd bij deze groepen gevolgd door gezinshereniging en gezinsvormende migratie.

De laatste jaren komen de meeste arbeidsmigranten uit West-Europa en andere welvarende westerse landen, zoals de Verenigde Staten. Verder komen steeds meer hoger opgeleide immigranten uit niet-westerse landen naar Nederland (bijvoorbeeld IT-ers uit India). De arbeidsmigratie uit westerse landen heeft vaak een tijdelijk karakter. In 1973 werd een wervingsstop voor buitenlandse werknemers uit landen rond de Middellandse Zee ingesteld. Aanleiding was de economische recessie door de oliecrisis. Sindsdien is legale arbeidsmigratie vanuit (bijvoorbeeld) Turkije of Marokko nauwelijks meer mogelijk. Sinds 1973 voert Nederland een restrictief beleid op het gebied van arbeidsmigratie.

De laatste jaren hebben wij - voor een deel conjuncturele - tekorten op de arbeidsmarkt (IT-ers, zorgsector). In Nederland en in de omliggende landen is er veel discussie over de vraag in hoeverre er aanleiding is om het arbeidsmigratiebeleid te versoepelen. Immigratie kan op langere termijn nodig zijn met het oog op een eventuele meer structurele krapte op de arbeidsmarkt vanwege de vergrijzing.

#### Asielmigratie

Sinds het begin van de jaren negentig is het aantal asielzoekers in Nederland sterk gestegen. Het aandeel van asielmigratie op de totale immigratie wisselde de afgelopen jaren echter sterk. In

1993 en 1994 bijvoorbeeld kwam eenderde van de immigranten vanwege asiel naar ons land. In het begin van de jaren negentig was dat 19%. Ook de samenstelling van de groep asielmigranten veranderde gedurende de jaren negentig sterk. In de eerste jaren kwamen er in verhouding veel Somali rs. Midden jaren negentig kwamen er vooral mensen uit (voormalig) Joegoslavi . Eind jaren negentig waren de meeste asielmigranten afkomstig uit Afghanistan of Irak.

Hoewel het aantal asielaanvragen in het ene West-Europese land daalt en in het andere stijgt, blijft de totale asieldruk in West-Europa ongeveer gelijk: ruim 415.000 in 2002. Dat is ongeveer evenveel als het jaar daarvoor. In landen waar de druk groot, is wordt de asielwetgeving vaak aangescherpt met als gevolg een daling van het aantal aanvragen aldaar en een stijging in andere landen. Die stijgers kiezen vervolgens op hun beurt voor een strenger beleid en worden de dalers van morgen.

#### Stijgers en dalers ...

In 2002 daalde het aantal asielaanvragen in Nederland met meer dan 40%. In Zweden steeg het aantal met datzelfde percentage. Absoluut gezien was de groei het sterkst in het Verenigd Koninkrijk. Dat leidde tot een strenger beleid.

Premier Blair kondigde voor dit jaar een halvering aan. Ook in andere landen waar in 2002 het aantal asielzoekers steeg, zal de asielwetgeving waarschijnlijk op korte termijn verder worden aangescherpt. Wellicht worden hierdoor de stijgers van 2002 weer de dalers van 2003 en vice versa.

Dat het beleid binnen Europa over de hele linie strenger wordt, schrikt asielzoekers blijkbaar nauwelijks af. Om een einde te maken aan de verschillen in strengheid van het asielbeleid tussen de lidstaten is harmonisatie van dit beleid, te beginnen binnen de Europese Unie, hard nodig. Binnen het Europese Parlement wordt dit al jaren bepleit. Toch komt er in de praktijk nog maar weinig van terecht. De lidstaten geven hun soevereiniteit op het gebied van migratie en asiel niet graag op.

#### Volgmigratie

Veel Turken en Marokkanen die in de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig naar Nederland kwamen, bleven hier wonen. Velen van hen lieten vervolgens hun gezin overkomen of ze trouwden met een partner uit het land van herkomst. Deze ontwikkeling leidde tot grote aantallen volgmigranten. Ook nu nog is de volgmigratie vooral het gevolg van de arbeidsmigratie van enkele decennia geleden, niet van de arbeidsmigratie in de afgelopen jaren. Recent kwamen slechts een paar honderd Turken en Marokkanen als arbeidsmigrant naar Nederland.

De immigratie vanwege gezinshereniging is nu kleiner van omvang dan die vanwege gezinsvormende migratie. Dat komt vooral doordat de gezinshereniging bij Turken en Marokkanen sterk is afgenomen, terwijl nog altijd veel Turken en Marokkanen trouwen met een partner uit het land van herkomst. Toch komen de meeste gezinsherenigers nog altijd uit Turkije en Marokko. In beide landen ging het in 1998 om ruim 1600 migranten.

Ook bij de gezinsvormende migratie vormen de Turken en Marokkanen met 2700 respectievelijk 2800 in 1998 nog altijd de grootste groepen. Ook uit Suriname komen naar verhouding veel huwelijksmigranten (1800 in 1998). Daarnaast leidt asielmigratie tot (stijgende) volgmigratie. Uit Irak komen inmiddels bijna evenveel gezinsherenigers als uit Turkije en Marokko (bijna 1600 in 1998). Over de periode 1990-1998 kwamen in totaal 180.000 asielmigranten en 45.000

volgmigranten van deze asielmigranten naar Nederland. Gemiddeld komt per vier asielmigranten n volmigrant naar ons land.

#### Huwelijk<sup>12</sup>

In Nederland heeft n op de drie huwelijken een buitenlands tintje. In de periode 1997-2001 was gemiddeld bij 26.000 van de 86.000 huwelijkssluitingen per jaar een allochtone bruid of bruidegom betrokken. Vaak heeft die een Indonesische of Nederlands-Indische, Duitse, Turkse, Marokkaanse of Surinaamse achtergrond.

Bij 15.000 van die huwelijken is sprake van een gemengd huwelijk, in die zin dat het gaat om een huwelijk tussen een allochtoon en een autochtoon. In verreweg de meeste gevallen gaat het dan om westerse allochtonen (Polen, Rusland). In andere gevallen gaat het om Thailand, de Filippijnen en Brazili . Afgezien van deze groep zijn huwelijken van niet-westerse allochtonen met autochtone Nederlanders niet talrijk. De grootste groep vormen de Surinamers: per jaar trouwen een kleine 900 Surinamers met een autochtone partner. Bij Antillianen is het absolute aantal lager, omdat er aanzienlijk minder Antillianen dan Surinamers in Nederland wonen, maar ligt het percentage hoger: 60% van de huwende Antillianen trouwt met een autochtone Nederlander. Van de Turken die trouwen, kiest slechts 11% voor een autochtone partner. Bij de meeste niet-westerse allochtonen ligt het percentage onder de 30. Bij huwelijken tussen twee allochtonen gaat het vaak om huwelijksmigratie. Veel in Nederland wonende allochtonen trouwen met een partner uit het land van herkomst.

#### Illegalen

In alle bovenstaande cijfers komen illegalen niet voor maar ze zijn er wel. De schattingen lopen uiteen van 10.000 tot 15.000 in Rotterdam maar dit zijn nadrukkelijk schattingen (voor meer over dit onderwerp zie actieplan 3). Door de aanscherping van de regelgeving op het gebied van verblijfsvergunningen is de verwachting dat het aantal zal toenemen. De aanpak van illegalen vergt vooral inspanning van het Rijk op het gebied van een functionerend terugkeerbeleid. Wij zullen het Rijk nadrukkelijk op deze verantwoordelijkheid aanspreken.

#### Recente ontwikkeling

In het tweede kwartaal van 2003 verlieten voor het eerst sinds 1984 meer mensen Nederland dan er binnenkwamen: er werden 22.600 immigranten en 23.600 emigranten geteld<sup>13</sup>. In het tweede kwartaal van 2002 was het aantal immigranten nog ruim 4.000 hoger dan het aantal emigranten. Vooral in Nederland geboren personen gingen meer emigreren (11.000). Ook het aantal Angolese, Iraanse en Antilliaanse emigranten is toegenomen. Het aantal Somalische emigranten blijft hoog: er vertrekken meer Somali rs dan er komen. De daling van de immigratie betreft vooral landen waar voorheen veel asielzoekers vandaan kwamen, zoals Angola en Sierra Leone. Ook onder Antillianen is het aantal emigranten hoger dan het aantal immigranten. Bij Turken en Marokkanen is de immigratie in het tweede kwartaal van 2003 juist hoger dan de emigratie.

<sup>12</sup> Demos. Augustus 2003, J. de Beer en C. Harmsen (CBS).

<sup>13</sup> CBS

#### Bevolkingsontwikkeling

Op 1 januari 2002 woonden er 1,6 miljoen niet-westerse en 1,4 miljoen westerse allochtonen in Nederland. In verhouding tot het totale inwonertal van 16,1 miljoen betekent dit dat bijna n op de vijf inwoners van Nederland een buitenlandse achtergrond heeft, doordat men hetzij zelf in het buitenland is geboren, hetzij in het buitenland geboren ouders heeft.

Het aantal allochtonen is de laatste jaren flink toegenomen. Tussen 1997 en 2002 groeide hun aantal met 411.000 en de totale bevolking met 538.000. Allochtonen hebben dus driekwart van de bevolkingsgroei voor hun rekening genomen. Vooral het aantal niet-westerse allochtonen groeide sterk (met 337.000). Het aantal allochtonen groeide zowel door immigratie (de eerste generatie nam toe met 236.000) als doordat allochtonen van de eerste generatie in Nederland kinderen krijgen (de tweede generatie nam toe met 174.000 )

#### Naar een volwassen migratiebeleid

De rijksoverheid is eerstverantwoordelijk voor het migratiebeleid. Tegen die achtergrond hebben wij een aantal aandachtspunten geformuleerd om met het Rijk te bespreken. Hieronder worden de verschillende punten gepresenteerd en toegelicht.

#### ■ VERBLIJFSVERGUNNING KOPPELEN AAN MATE VAN INTEGRATIE

Er zijn altijd mensen geweest en er zullen altijd mensen blijven die om wat voor reden dan ook elders in de wereld een beter bestaan willen opbouwen.

Een eerste stap op weg naar een volwaardig migratiebeleid zou kunnen zijn dat een buitenlander die kan aantonen dat hij/zij hier werk (legaal arbeidscontract in welke sector dan ook) en rechtmatige huisvesting heeft, in aanmerking komt voor een tijdelijke werk- en verblijfsvergunning. Deze vergunning zou voor een jaar (of korter) verstrekt kunnen worden en is maximaal vijf maal te verlengen.

Een gericht immigratiebeleid met hogere eisen aan nieuwkomers zal de integratie van hier al gevestigde immigranten gemakkelijker maken. Zodra nieuwkomers een status hebben moet de verlenging van de verblijfsvergunning worden gekoppeld aan de mate van inburgering. Met andere woorden: we zouden het verstrekken van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd en/of naturalisatie expliciet moeten koppelen aan de mate waarin iemand bijdraagt aan de Nederlandse samenleving. Als iemand feitelijk aangeeft hier definitief zijn bestaan te willen opbouwen moet hij het Nederlands staatsburgerschap aanvragen. Hiervoor moet hij bijvoorbeeld:

- minimaal drie jaar hebben gewerkt;
- rechtmatige huisvesting hebben;
- de taal spreken;
- kennis hebben van Nederland.

Hij/zij moet dus in staat zijn zichzelf goed in ons land te kunnen redden zonder hulp (calamiteiten daargelaten) van de overheid. Vanaf dat moment gelden voor deze persoon alle rechten die ook gelden voor andere Nederlanders.

#### ■ OPVANG EN BEGELEIDING UITGEPROCEDEERDEN

Het huidige landelijke asielbeleid biedt ruime toegang tot procedures maar weinig kans op verblijf. De meeste mensen die uitgeprocedeerd zijn, worden door gebrek aan uitzettingscapaciteit niet

uitgezet maar verdwijnen in de illegaliteit. Deze mensen verdwijnen uit de statistieken, maar niet van de aardbodem. Ze vinden huisvesting in die wijken waar zich veel lotgenoten en familie bevinden, in illegale pensions of ze wonen bij elkaar in. Ze verdienen geld in de zwarte economie. Daardoor ontstaat grote druk op de wijken waar deze mensen wonen. Hun eigen leef- en woonomstandigheden zijn vaak erbarmelijk. Uitgeprocedeerde asielzoekers moeten niet de gelegenheid krijgen met onbekende bestemming te verdwijnen in de Nederlandse samenleving om illegaal weer op te duiken in de grote steden. Zij moeten worden begeleid en opgevangen in terugkeercentra in afwachting van vertrek naar het land van herkomst.

#### ■ EISEN AAN GEZINSHERENIGING EN HUWELIJKEN MET PERSONEN UIT HET LAND VAN HERKOMST

Een volwaardig migratiebeleid biedt ook een goed toetsingskader voor het huwelijk met een buitenlandse partner. Wie wil trouwen met een partner van buiten Nederland moet zich - samen met de partner - financieel en maatschappelijk kunnen redden in de Nederlandse samenleving. Minimaal één van de twee moet daarvoor een baan en inkomen (geen uitkering) hebben en moet beschikken over reguliere huisvesting (zie actieplan 2). De buitenlandse partner moet zich vooraf richten op beheersing van de Nederlandse taal en kennis van Nederlandse gewoonten. Aan import van een huwelijkspartner kleven - juist ook voor de partner zelf - de nodige bezwaren. Bewustwording van die nadelen moet worden gestimuleerd. Dat kan bijvoorbeeld door stringente handhaving van de hierboven genoemde voorwaarden. Dat sluit overigens aan op bestaande discussies op dit gebied onder allochtone jongeren.

#### ■ WERK MAKEN VAN OPVANG EN HULP AAN JONGE KANSARME ANTILLIANEN

Veel jonge, laag opgeleide, kansarme Antillianen kunnen niet goed voor zichzelf zorgen. Zij verblijven hier legaal en worden geacht het eerste jaar van hun verblijf onderdak en verzorging te krijgen van familie. In de praktijk gaat dat heel vaak mis en behoren ze al snel tot de groep kansarme nieuwkomers en komen terecht in de kwetsbare buurten van een tiental grote steden. Ze treffen daar niemand om zich aan op te trekken of om zich door te laten corrigeren. Rotterdam heeft de afgelopen 2 jaar extra geïnvesteerd in Antillianen middels het Lus di Trafiko programma; er worden circa 30 projecten met een experimenteel karakter uitgevoerd in een samenwerkingsverband van diensten en deelgemeenten. De focus van het programma is dat er een brug wordt gebouwd tussen de algemene voorzieningen en de Antilliaanse jongeren. Met name de structurele inbedding in de reguliere voorzieningen komt nog onvoldoende van de grond. Voor deze groep moet met de grootste spoed een omvangrijk landelijk programma worden opgezet voor opvang, begeleiding en opleiding. Als we dat niet doen dan is een groot deel van hen uiteindelijk aangewezen op de duurste vorm van begeleid wonen en hulp die er bestaat, namelijk de gevangenis. Rotterdam heeft samen met de 18 Antillen-gemeenten het initiatief genomen om beter samen te werken zodat wordt voorkomen dat criminele Antillianen voortdurend van de ene gemeente naar de andere switchen. Criminele Antillianen moeten een Persoons Gebonden Aanpak krijgen. Rotterdam zal, mede namens de andere gemeenten, het actieplan onder de aandacht van politiek Den Haag brengen.

Belangrijke randvoorwaarden die gesteld kunnen worden aan het verblijf van Antillianen in Nederland zijn:

- Inkomen uit arbeid;
- Een adequaat dak boven het hoofd;
- Deelname aan een inburgeringsprogramma;
- Stringente handhaving van het protocol voor de voogdijregeling;
- Meldingsplicht binnen een week na aankomst bij de Gemeentelijke Bevolkingsadministratie.

Voor Antillianen die niet aan deze voorwaarden voldoen, zou het een mogelijkheid zijn een aantal van de AZC s in ons land niet te sluiten maar - aangevuld met goede personele begeleiding - te gebruiken om deze groep tijdelijk op te vangen en hen de bagage mee te geven waarmee ze op normale wijze hun weg in onze samenleving kunnen vinden.

#### ■ BEHEERSING BINNENLANDSE MIGRATIE

Rotterdam heeft - als gevolg van de binnenlandse migratie - de afgelopen vijf jaar veel meer statushouders opgevangen dan op grond van de taakstelling in de rede zou liggen. Een statushouder die in een bepaalde gemeente is opgevangen heeft op grond van de criteria van vrije vestiging de mogelijkheid zich terstond elders (in een grote stad) te vestigen. Deze binnenlandse migratie zou beheerst kunnen worden door aan de migranten eisen te stellen op het gebied van inburgering. Alleen wie aan deze basisvoorwaarden voldoet, kan rechten ontlenen aan het beginsel van vrije vestiging. Het effect dat wij hiervan verwachten is dat mensen zich meer binden aan de eerste plaats van vestiging en minder geneigd zijn naar de grote stad te trekken. Zo komt de binnenlandse migratie meer in balans.

## 2. Integratie

Ook in het parlementaire onderzoek van dit moment naar het integratiebeleid blijkt weer dat de verschillende interpretaties van het begrip integratie de discussie bemoeilijken. Daarom gaan wij hieronder eerst in op wat we kunnen verstaan onder integratie. Met als doel maatregelen in de juiste tijd en het juiste perspectief te plaatsen.

### Structurele integratie

In Rotterdam valt integratiebeleid voor een belangrijk deel samen met achterstandsbeleid en armoedebestrijding, zoals we dat al tientallen jaren kennen. Dit achterstandsbeleid richt zich kort gezegd op de drie W s : Wonen, Weten en Werken. Dit noemen we structurele integratie. De overheid heeft een duidelijke verantwoordelijkheid op dit gebied en neemt die ook.

### Inburgering

Een belangrijk instrument om integratie te bevorderen is inburgering. In het Deltaplan inburgering (december 2002), is gesteld dat integratie is als het ritsen op de snelweg: het moet van twee kanten goed gaan..... Als er een te massale instroom is, stopt het proces van invoegen en accepteren en kan de hele snelweg stilstaan. Het samen leven in de stad werkt niet meer.

Bovengenoemd plan geeft een scherpe analyse van de problemen. Daarnaast is er voor drie doelgroepen (nieuwkomers, leerplichtige nieuwkomers en oudkomers) een aanbod uitgewerkt. Voor een meer gedetailleerde uitwerking van de plannen verwijzen wij naar het Deltaplan Inburgering.

Belangrijk uitgangspunt is dat de eerste verantwoordelijkheid voor een actieve inburgering bij de persoon zelf ligt. Dat betekent niet dat iemand zijn eigen culturele waarden of identiteit



verruilt voor de Nederlandse. Het betekent wel dat het gedrag van inburgeraars gepast is en aansluit bij de Nederlandse normen.

Inburgering vraagt niet alleen inspanningen van de inburgeraar, maar ook van de stad. Een goed voorbeeld daarvan is de maatschappelijke stage. In het Deltaplan doen wij een dringend beroep op maatschappelijke instellingen, bedrijven, verenigingen en deelgemeenten om dit initiatief enthousiast te ondersteunen en stageplaatsen aan te bieden: Met organisaties waarmee de gemeente een subsidierelatie heeft, worden in de beschikkingen concrete afspraken gemaakt over het beschikbaar stellen van plaatsen. Aanscherping op dit punt is dat met ingang van 2004 niet langer subsidie wordt verleend wanneer organisaties hieraan niet of onvoldoende meewerken.

Nieuwkomers worden met ingang van 2004 via een gezinsintake gebonden aan een inburgeringstraject. Daarnaast wordt er meer gedaan aan ouderparticipatie. De school vormt een belangrijke schakel in het ritms-proces (zie hiervoor actieplan 5 onderdeel Brede School).

In Rotterdam hebben we ongeveer 60.000 oudkomers. Onze capaciteit is erop gericht jaarlijks 5.600 van deze mensen een inburgeringstraject aan te bieden. Er is te weinig geld en opleidingscapaciteit om meer trajecten te verzorgen. Wij gaan de rijksoverheid vragen om aanvullende capaciteit en financiële middelen.

#### Sociale integratie

Integratie heeft ick te maken met het leggen van contacten. Daarbij geldt: hoe meer, hoe liever. Dus niet alleen in de naaste familiekring, maar ick met mensen uit andere etnische groepen, andere beroepen, andere politieke richtingen, andere godsdiensten enz. Dit noemen we sociale integratie. Hier kan de overheid veel minder het voortouw nemen. Je kunt mensen niet dwingen om met Jan en alleman contacten te onderhouden. Indirect vervult de overheid echter wel een voorwaardenscheppende rol, bijvoorbeeld via club- en buurthuizen, bewonersorganisaties, sport en recreatie. Ook kunst en cultuur leveren hieraan een bijdrage bijvoorbeeld door culturele activiteiten in de wijk, inzet van het cultureel erfgoed van Rotterdam en cultuureducatie. Bij de evaluatie van het actieprogramma Cultuurbereik zullen wij hieraan de nodige aandacht besteden en waar nodig nader invulling geven.

Bovendien kan de overheid, meer dan tot nu toe, een voorwaardenstellende rol vervullen door in de subsidievoorwaarden vooral het maken van contacten buiten eigen kring subsidiabel te stellen en minder dan nu het bewegen, emanciperen, en belangen behartigen in eigen kring te ondersteunen.

Deze maatregel sluit aan op het Actieprogramma Mensen maken de Stad waarin de natuurlijke contactmomenten van mensen op straat, in het portiek en op school worden gebruikt om sociale integratie te bevorderen. Op dit moment analyseren wij de bijdrage van de interventies in het collegeprogramma aan de sociale integratie. Deze analyse zal in april 2004 uitmonden in een serie maatregelen die per beleidsveld worden voorgesteld, waarbij ook bekeken wordt of uitbreiding nodig is.

#### Culturele integratie

Sociale integratie is een voorwaarde om culturele integratie te kunnen bereiken. Dat is veruit het moeilijkste onderdeel in het politieke integratiedebat. Culturele integratie heeft te maken met opvattingen en gedrag van mensen. Wanneer die te veel afwijken van de gangbare normen en waarden beginnen doorgaans de problemen.

Het is niet aan de overheid om te bepalen wat de opvattingen van mensen moeten zijn. Dat is strijdig met de constitutionele grondrechten van onze samenleving. De overheid treedt pas op als grondrechten en (wettelijke) regels worden overtreden. Het gaat dan bijvoorbeeld om het handhaven van de vrijheid van meningsuiting, scheiding van kerk en staat en respect voor minderheden. Andere denkbeelden en opvattingen (normen) worden echter hoorbaar en zichtbaar in uitingen en in gedrag. En daar heeft de overheid wel een rol: voor uitingen en gedrag zijn er regels. Van belang is daarom dat bij inburgeringsprogramma's, op scholen, in de (gesubsidieerde!) instituten duidelijk wordt gemaakt, en letterlijk geleerd, wat de gangbare opvattingen zijn en hoe men zich tegenover de medemens behoort te gedragen. Hier vervult het actieprogramma Mensen maken de Stad een rol door dit proces juist in de moeilijke straten en de betrokken scholen en instellingen te organiseren.

#### Te veel op beloop gelaten

Op het gebied van sociale- en culturele integratie heeft de overheid over het algemeen veel zaken op hun beloop gelaten. Zo is er jarenlang vooral gewezen op rechten en aanspraken (op voorzieningen) van de burger, terwijl de plichten veel minder aandacht kregen. Bezorgdheid over te ver doorgesloten individualisering ging niet gepaard met een appél op een gevoel van burgerschap (wat kun je bijdragen aan de samenleving). Pas recent is het inzicht ontstaan dat een samenleving niet kan zonder een aantal gemeenschappelijke normen en gedragsregels. Zonder sociale cohesie werkt een diversiteitsbeleid - het benutten van de meerwaarde van verschillende culturen - alleen maar contraproductief. Tenslotte is het fenomeen culturele identiteit als een soort diplomatieke onschendbaarheid beschouwd. Daardoor mocht er niets over gedragskwesties worden gezegd. Overigens geldt het merendeel van deze factoren zowel voor autochtonen als voor allochtonen.

#### Tirannie van het gemiddelde

Er is onbehagen in de stad. Voor een deel is dat terecht en dat verdient snel en veel aandacht. Voor een deel praten we elkaar dat gevoel van onbehagen echter ook aan. Zo zijn er op het gebied van structurele integratie behoorlijke resultaten geboekt. Binnen enkele decennia hebben verschillende achterstandsgroepen een forse leerwinst geboekt en is hun arbeidsmarktpositie aanmerkelijk verbeterd. We moeten daarbij ook oog hebben voor de tirannie van het gemiddelde. Een belangrijk deel van het probleem is dat er steeds weer nieuwe groepen mensen in de stad komen, die op het gebied van structurele integratie helemaal aan het begin staan. Dat tempert de gemiddelde vooruitgang. We dweilen dus min of meer met de kraan open. Niet alle nieuwkomers in de stad zijn overigens laagopgeleid of kansarm. Een gerichte aanpak is dus van belang.

#### Segregatie

Het maatschappelijk onbehagen heeft vooral te maken met het feit dat achterstandsgroepen zich concentreren in bepaalde buurten en wijken (segregatie). Segregatie hoeft niet per definitie een probleem te zijn. In de vroegere volksbuurten was er ook sprake van een eenzijdige bevolkingsamenstelling met beperkte perspectieven. Toch zorgde de sociale cohesie voor een redelijk stabiele samenleving. Achteruitgang van een buurt heeft vooral te maken met verslechtering van het leefklimaat, bijvoorbeeld door overbewoning en criminaliteit. Als overlast en criminaliteit de overhand krijgen, treedt er verval op in een buurt. Als die ontwikkeling het

absorberend vermogen van de stad, wijk en buurt dreigt te overstijgen, moet gericht actie worden ondernomen. Dat wil zeggen dat wij gemotiveerd kieskeuriger moeten worden ten opzichte van de instromende bevolking. Een selectief vestigingsbeleid vindt dan ook zijn legitimatie in het gegeven dat de balans tussen de instroom en het vermogen van een samenleving om mensen met achterstandsproblemen te kunnen helpen en begeleiden, ernstig verstoord raakt (zie actieplan 2). Daarnaast zullen wij de inzet van het programma Mensen maken de Stad verhogen in de wijken waarin de sociale cohesie onder zware druk staat.

#### Burgerschap

Een laatste belangrijk aspect dat aandacht verdient is burgerschap<sup>14</sup>. Burgerschap betekent dat men zich bewust is van de rechten en plichten die men heeft en eraan handelt. Voor een deel gaat het daarbij om wettelijke rechten en plichten, maar voor een nog groter deel gaat het om morele rechten en morele plichten of gewoon om goed fatsoen. Burgerschap heeft ook te maken met geven en nemen. Je mag erop vertrouwen dat de samenleving je te hulp schiet als dat nodig is, daar staat tegenover dat je ook iets terugdoet voor de samenleving.

Tot nu toe is nooit duidelijk gemaakt wat je van allochtonen en autochtonen op het gebied van burgerschap mag verwachten. De Contourennota van het rijk introduceerde deze term destijds, maar daar is het verder bij gebleven.

Tegen deze achtergrond plaatsen wij ons pleidooi aan het adres van de rijksoverheid om bij het toekennen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd (naturalisatie) een maatschappelijke contraprestatie te laten meewegen.

Eind dit jaar verschijnt het bestuurlijk advies behorend bij het onderzoek Marginaal of modern dat wordt uitgevoerd door Dr. Gabriël van den Brink (NIZW) en Dr. Dick de Ruijter. Het advies gaat in op de vraag hoe modern burgerschap kan worden gezien en hoe de overheid aan de ontwikkeling daarvan bij kan dragen. Wij zullen de aanbevelingen uit het rapport op hun merites beoordelen en bezien hoe we deze kunnen operationaliseren.

Samengevat... bevat dit actieplan de volgende aanscherpingen en versterkingen:

- Gaan wij het Rijk aanspreken op haar verantwoordelijk om te zorgen voor een volwassen migratiebeleid:
  - Verblijfsvergunning koppelen aan de mate van integratie
  - Opvang, begeleiding en terugkeer van uitgeprocedeerden
  - Eisen aan gezinshereniging en partner uit het land van herkomst
  - Werk maken van opvang en hulp aan jonge kansarme Antillianen
  - Beheersing binnenlandse migratie: inburgeren in de eerste plaats van vestiging en dan pas recht op vrije vestiging
- Continuering prioriteit voor inburgering en extra middelen van het Rijk afgestemd op de omvang van de doelgroep oudkomers.
- De bereidheid mee te werken aan maatschappelijke stages en de mate waarin de activiteiten bijdragen aan contacten buiten de eigen kring worden een voorwaarde voor subsidieverlening aan maatschappelijke organisaties.
- Programma Mensen maken de stad inzetten in de probleemwijken ten behoeve van sociale en culturele integratie
- Naast inburgering meer prioriteit geven aan integratie en burgerschap

<sup>14</sup> In een nog te publiceren onderzoek van Gabriël van den Brink wordt burgerschap gedefinieerd als: het vermogen om zich op één of meerdere gebieden van het maatschappelijk leven in te zetten voor de publieke zaak.



## AANGESCHERPT VESTIGINGSBELEID

### Inleiding

Een selectief vestigingsbeleid levert een belangrijke bijdrage aan het oplossen van de problemen in bepaalde wijken en buurten in de stad. Het resultaat van een meer gericht vestigingsbeleid is een evenwichtiger spreiding van mensen met beperkte kansen, niet alleen over de stad, maar ook over de regio en het hele land.

De kans dat allochtonen (statushouders) in de regio of in de provincie landgenoten treffen is nu nog uiterst klein. Geen wonder dat zij dus graag naar de grote stad trekken (zie actieplan 1). Ook hebben kleinere gemeenten minder gemeenschappelijke voorzieningen en ontwikkelen zij doorgaans geen actief onthaalbeleid. Vaak kunnen zij zich geen maatregelen permitteren omdat de kosten niet opwegen tegen het bereik. Maar zonder maatregelen blijft de binding van allochtonen aan zo'n gemeente gering en de verlokking van de stad te groot. Daarom dringen wij er bij de rijksoverheid op aan kleine(re) gemeenten meer mogelijkheden te geven hun verantwoordelijkheid te nemen. Ons doel daarbij is om de druk van de instroom van kansarmen in de grote stad te beperken. Het nationale immigratiebeleid is immers niet een zaak van alleen de grote steden. Die kunnen - dat wordt steeds duidelijker - het ook niet alleen aan.

De term vestigingsbeleid heeft in dit geval een brede betekenis: we kijken niet alleen naar maatregelen die de vestiging reguleren, maar ook naar push- en pullfactoren. Een selectief vestigingsbeleid in een Nederlandse gemeente is iets bijzonders, zeker gezien de toenemende tendens naar liberalisering. De Rotterdamse situatie is echter ook bijzonder en geeft dus alle aanleiding tot een specifieke aanpak.

### Omkeren van selectieve migratie

Rotterdam heeft al langere tijd te maken met selectieve migratie. In feite is een Rotterdams vestigingsbeleid een antwoord op de vraag naar ombuiging van die trend.

De problematiek van de selectieve migratie in de grote steden is scherp geanalyseerd in *De beklemd stad* (Van der Wouden, SCP 1996). Daarin wordt beschreven hoe de migratie in en vanuit de grote steden op verschillende manieren selectief is: naar inkomen, etniciteit en huishoudensamenstelling. Het feit dat degenen die zich uit het buitenland in de grote steden vestigen doorgaans laag zijn opgeleid, vergroot het aanbod aan de onderkant van de arbeidsmarkt en daarmee ook de werkloosheid. Die hoge werkloosheid leidt tot concentratie van uitkeringsgerechtigden en lage inkomens in de steden en van allochtonen in wijken met een lage sociale status. Daar staat tegenover dat mensen met een relatief hoog inkomen de stad meer en meer verlaten. De gevolgen voor de steden zijn aanzienlijk.

De selectieve migratie hangt onmiskenbaar samen met het functioneren van de woningmarkt en in het bijzonder met de verdeling van de soorten woningen over de stad en de regio. Ook de aanwezigheid van (sociale) netwerken leidt tot selectieve migratie.

Daarnaast blijkt dat werk steeds minder het motief is om naar de stad te gaan. Daarbij speelt zeker een rol dat in de landen van herkomst velen de armoede en werkloosheid ontvluchten door onder te duiken in de *black box* van de stad. Zo'n gewoonte zetten mensen niet zomaar

overboord als zij zich in Nederland vestigen. Dat betekent dat een afremmende economie dan ook niet zorgt voor minder migratie. In De beklemden stad ligt het accent van de migratieproblematiek op sociaal-economische factoren. Beleid om selectieve migratie te beheersen ligt in deze studie in de sfeer van volkshuisvesting, arbeidsmarkt en economie.

#### Rijksbeleid: voorzichtige opening

De beleidsbrief van het ministerie van VROM biedt een voorzichtige opening voor ontwikkelingen in het rijksbeleid. In de brief wordt gesproken over maatregelen om segregatiebevorderende aspecten van woonruimteverdeling tegen te gaan: In 2003 onderzoekt het ministerie van VROM tevens welke segregatieversterkende patronen het gevolg zijn van in de praktijk gehanteerde systemen van woningtoewijzing. Tevens vindt in 2003 een juridische verkenning plaats naar de mogelijkheden om als woonruimte-verdeelcriterium de bevordering van integratie te hanteren voor nieuwkomers in de Nederlandse samenleving om aldus te bewerkstelligen dat allochtone woningzoekenden niet automatisch in concentratiewijken terecht komen. Hierbij zullen wij onze wensen vanuit actieplan 1 rond een volwassen migratiebeleid inbrengen. Afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek van VROM zal het College er bij het ministerie op aandringen Rotterdam in aanmerking te laten komen voor een proef met een dergelijk instrumentarium.

#### Vestigingsbeleid: zo breed mogelijk

Wij hebben bij het formuleren van een vestigingsbeleid een brede scope gekozen. We richten ons dus niet alleen op degenen die zich volgens de formele regels vestigen in de stad, maar ook op de min of meer onrechtmatige vestiging. We hebben het dan over illegalen, niet-geregistreerde inwonenden en verschillende vormen van door- en onderverhuur. Doel van ons beleid is om:

- het tempo van de in- en uitstroom te beperken;
- onrechtmatige vestiging te bestrijden;
- het woon- en leefklimaat in de stad structureel te verbeteren.

We zoeken dan ook naar maatregelen om kansrijke bewoners te binden aan de wijken en de instroom van kansarme groepen te beheersen en te beperken.

#### Zakelijk en uitvoerbaar

Voorop staat dat wij kiezen voor op zakelijke en uitvoerbare maatregelen. We baseren ons daarbij op inzicht in de huidige push- en pullfactoren die een rol spelen bij de in- en uitstroom in de Rotterdamse wijken. Onderstaand schema toont een aantal van die factoren.

	Push	Pull	
Woning (grootte en kwaliteit)	X	X	Meest belangrijk
Sociale veiligheid	X	X	
Sociale cohesie		X	Zeer belangrijk (basiseisen)
Schoon		X	
Omgevingsruimte, groen, rust en voorzieningen		X	Medebepalend (kwaliteitseisen)

Dit schema is gebaseerd op diverse onderzoeken en gesprekken met deskundigen.

In het algemeen blijkt dat twee redenen voor mensen doorslaggevend zijn om uit een bepaalde wijk te vertrekken: de woning en (een gebrek aan) sociale veiligheid. De overige factoren spelen slechts een bescheidener rol. Omgekeerd hebben de wijken met een zekere mate van sociale cohesie en een schone woonomgeving over het algemeen de meeste aantrekkingskracht om naartoe te verhuizen.

Voor kansarme groepen gelden echter andere push- en pullfactoren. Voor veel nieuwkomers uit niet-westerse landen liggen de pushfactoren in het land van herkomst. De pullfactoren van Rotterdam voor deze mensen zijn bijvoorbeeld de kenmerken van de Rotterdamse woningvoorraad en de aanwezigheid van voorzieningen en netwerken om rond en zo mogelijk vooruit te komen in de Nederlandse samenleving.

Tot nu toe was in het beleid voor de verschillende (bedreigde) wijken en buurten de aandacht vooral gericht op de pushfactoren voor de gewenste bewoners. Voor een duurzame verbetering is dat niet genoeg. Om mensen met een modaal inkomen en hoger op lange termijn te behouden moet de stad in veel gebieden gezellig, schoon, ruim opgezet, groen en rustig zijn. Alleen dan kun je de concurrentie met de suburbanisaties aan.

Bij het streven naar verbetering van buurten is de inzet van de eigen bewoners essentieel. Als buurten er op eigen kracht weer bovenop komen noemen we dat *gentrification*<sup>15</sup>. Een goed voorbeeld hiervan is de wijk Lombok in Utrecht. Het stimuleren van *gentrification* moet ook onderdeel zijn van de aanpak. Om een omslag te bereiken moeten we *gewenste bewoners* aantrekken en vasthouden. We moeten ons daarbij richten op de pull-factoren.

In dit Actieplan gaan wij in op de volgende kernthema s:

1. Het vasthouden en aantrekken van *gewenste bewoners* in bedreigde wijken;
2. Het beter beheersen van de instroom van kansarme groepen in regio, stad en wijk;
3. Een betere spreiding van kansarme groepen over stad, regio en land, niet als doel op zich maar als resultante.

#### 1. Vasthouden en aantrekken *gewenste bewoners* in probleemwijken

Ons doel is: meer stabiliteit in probleemwijken. Dat kan langs twee lijnen: vasthouden van zittende bewoners met een positieve uitstraling op de wijk en aantrekken van bewoners die bijdragen aan een proces van *gentrification*. Wij kiezen voor een brede, samenhangende aanpak, gebaseerd op het aanscherpen en versterken van bestaande activiteiten, aangevuld met nieuwe elementen. Hieronder volgt een overzicht van de maatregelen die wij daarbij op het oog hebben.

##### ■ Bevorderen eigen woningbezit

Allereerst moeten we de verkoop van huurwoningen krachtig doorzetten. De verkoop door woningcorporaties komt de laatste tijd behoorlijk op gang: in 2002 zijn er ruim 1.200 woningen verkocht, in 2003 zullen dat er tussen de 1.500 en 2.000 zijn. Vooral de woningen die in (varianten van) MGE (Maatschappelijk Gebonden Eigendom) worden aangeboden, worden snel verkocht. Vanwege de lagere verkoopprijs is dit een aantrekkelijke constructie voor kopers. Niet alle corporaties bieden woningen in MGE aan. Hier ligt een kans voor verdere opvoering van het verkooptempo.

<sup>15</sup> Volgens Van Dale: sociale opwaardering van een woonwijk door vestiging van nieuwe bewoners uit een beter milieu.

We voeren al enige tijd een soepel beleid voor splitsing en samenvoeging van woningen. Dit bevordert de verkoop van particuliere huurwoningen.

Tenslotte bestaat een groot deel van het nieuwbouwprogramma uit middeldure en dure koopwoningen. Verhoging van het bouwtempo is, zoals bekend, een topprioriteit van het College. Inzet van dit instrument heeft een groot potentieel bereik naar woningzoekenden met een modaal of hoger inkomen.

#### ■ Verruimen van toewijzingsregels naar inkomen en huishoudensgrootte

Een klein huishouden of een huishouden met een relatief hoog inkomen kan nu - omdat het niet aan de toewijzingsregels voldoet - vaak geen woning naar wens vinden in het aanbod van de Rotterdamse woningcorporaties. Binnenkort zal de Stadsregio besluiten over voorstellen voor een nieuw stelsel van woonruimteverdeling. In dat nieuwe stelsel vervallen de passendheidseisen naar inkomen en huishoudensgrootte voor een groot deel van het aanbod. Hiermee komen we tegemoet aan de wens om deze doelgroep voor bepaalde buurten en wijken te behouden. Het voorgestelde nieuwe stelsel van woonruimteverdeling kan naar verwachting op 1 juli 2004 van start gaan. De effectiviteit van dit instrument is ook afhankelijk van de kwaliteit van de woningen omdat iemand met een hoger inkomen in de regel geen woning van mindere kwaliteit wil.

#### ■ Vasthouden hoogopgeleide starters in de stad

Op 19 juni 2003 heeft de Raad over dit onderwerp een motie aangenomen met het verzoek aan het College voorstellen te ontwikkelen om de kansrijke groep van afgestudeerden aan HBO en universiteit blijvend aan de stad te binden. Er wordt inmiddels gewerkt aan maatregelen in de sfeer van gerichte marketing bij verkoop van corporatiewoningen en het bieden van faciliteiten om een woning te kunnen kopen, de zgn. starterslening. Naar verwachting kan deze begin 2004 ingevoerd worden. Daarnaast zorgen we ook in de nieuwbouw voor toevoeging van geschikte woningen voor deze doelgroep.

De effectiviteit van inzet van dit instrument is potentieel groot, zeker in combinatie met extra aandacht voor voorzieningen voor deze groep.

#### ■ Beter vestigingsklimaat door beter woon- en leefklimaat

Een beter woon- en leefklimaat leidt tot een beter vestigingsklimaat voor gewenste bewoners. Daarom moeten we de inzet vanuit het programma Veilig in tal van wijken met kracht voortzetten. De aandachtspunten schoon en heel zijn daarbij van belang, maar ook voorzieningen als goed onderwijs, een behoorlijk winkelbestand en veel groen. Daarmee kunnen we nieuwe instromers aantrekken.

Inzet op dit vlak is voorwaardelijk voor tal van andere maatregelen.

#### ■ Aanpak van de asociale huurder

Asociale huurders kunnen het woon- en leefklimaat in een buurt zeer nadelig beïnvloeden. In 2002 zijn er in totaal 800 woningen van woningcorporaties ontruimd op basis van een rechterlijk vonnis. In 70 gevallen was overlast de ontruimingsgrond; in de overige 730 gevallen ging het om huurschuld (dat kan overigens ook samengaan met overlast).

Ook over dit onderwerp heeft de raad op 19 juni 2003 een motie aangenomen. In vervolg daarop



wordt onderzocht of asociale huurders die herhaaldelijk in de fout gaan, onder toezicht gesteld kunnen worden en of het woon-wangedrag van huurders in een registratiesysteem vastgelegd kan worden (dossier wooncarrière). Een effectieve aanpak vereist samenwerking tussen verhuurder, politie en zorginstellingen. De resultaten van het onderzoek zullen wij spoedig aan de Gemeenteraad voorleggen.

De effectiviteit van inzet van dit instrument kan heel groot zijn: een asociale huurder kan het woon- en leefklimaat in een hele straat verpesten.

#### ■ Doorzetten en verbreden hot spot-aanpak

Vorig jaar zijn we de hot spot-aanpak gestart. Deze aanpak kent een fysieke en een sociale component die wordt uitgewerkt langs drie hoofdlijnen: beheer en onderhoud, toezicht en handhaving en investeren. In negen kleine gebieden wordt onder directe aansturing van een marinier een multidisciplinaire aanpak uitgevoerd. De interventieteams zorgen voor verscherpte handhaving en de aanpak van de panden (aanschrijven, verbeteren en sloop/nieuwbouw).

De aanpak van hotspots moet worden uitgebreid/geïntensiveerd door:

- betere aansluiting van de interventieteams op de zorgnetwerken en strakkere organisatie van ketenaanpak en samenwerking;
- de investeringen in de fysieke verbeteringen veilig te stellen, niet alleen door intensieve samenwerking met de corporaties bij de aankoop en verbetering van particuliere panden, maar ook door consequente aanpak van de problematiek achter de voordeur, zodat niet dezelfde ellende achter een opgeknapte gevel blijft zitten. Daarvoor is een meer structurele inzet op het terrein van de handhaving nodig, niet alleen bij bijvoorbeeld illegale bewoning, maar ook bij illegale bedrijvigheid, vaak gevestigd in de plint van de bebouwing. Bovendien moet meer worden geïnvesteerd in de veiligheid in de openbare ruimte. Afhankelijk van de kern van de inzet wordt een trekker benoemd die verantwoordelijk is voor optimale afstemming tussen de partners;
- het ontwikkelen van handhavingsarrangementen en het toepassen van modellen voor handhaving en toezicht waarin alle partners (politie, dienst Stadtoezicht, RET enz.) onder een duidelijke aansturing werken aan handhaving/herstel van de veiligheid in de openbare ruimte;
- alert te blijven op de vorming van nieuwe hot spots en het ontwikkelen van een pro-actieve aanpak om potentiële hotspots voor afglijden te behoeden.

Zo'n verbrede aanpak heeft een groot effect, er gaat nu immers nog een negatieve uitstraling van de hot spots uit.

#### ■ Een woningvoorraad met meer kwaliteit en diversiteit

Wij verwijzen hierbij naar de Woonvisie die de Raad op 19 juni heeft vastgesteld. Bij nieuwbouw ligt de nadruk op dure en middeldure woningen, de koopsector en meer grondgebonden woningen. Een productie van 3.000 woningen per jaar in deze categorieën (gecombineerd met de sloop van een deel van de goedkope voorraad) zorgt in 15-20 jaar voor een structurele verandering in de Rotterdamse woningvoorraad.

Een fundamenteel ander in- en uitstroop patroon in de stad vergt handhaving van dit instrument over enkele collegeperiodes.

#### ■ Signalerings- en preventiesysteem voor wijken die dreigen af te glijden

Een fysieke conditiemeting kan - naast signalen van bewoners of mensen die in een wijk werken - een goed instrument zijn om in een vroegtijdig stadium te ontdekken dat een wijk of buurt in verval raakt. Daarbij moeten we wel onderscheid maken tussen buurten die grotendeels corporatiebezit zijn, zoals de naoorlogse wijken, en buurten waar een substantieel deel in particuliere handen is, zoals Carnisse en Bergpolder. In de laatstgenoemde buurten dient de conditiemeting ook als basis voor het handhavingsprogramma en als input voor een gebiedsgerichte aanpak. Een en ander is in ontwikkeling.

Een dergelijk systeem zou onderdeel kunnen zijn van een bredere monitoring van de stad. Uit onderzoek is duidelijk geworden dat de volgende factoren een grote voorspellende waarde hebben over de ontwikkeling van een wijk:

- prijsontwikkeling vastgoed;
- scores basisonderwijs;
- gemiddeld inkomen en werkloosheid;
- veiligheidsindex;
- verhuistempo, niet bewoonde woonadressen.

Door buurten en wijken op deze manier systematisch te volgen en op basis daarvan in een vroeg stadium een vernieuwingsbeleid uit te voeren, kunnen we problemen als verloedering en overlast v r blijven.

## 2. Beheersen instroom kansarme groepen in regio, stad en wijk

Hiermee komen we op het tweede kernthema. Ook hier kiezen we voor een samenhangende aanpak op verschillende sporen. We gaan uit van aanscherping van bestaand beleid, aangevuld met een aantal vernieuwingen. Alle acties worden hieronder kort toegelicht. Daarbij moet rekening worden gehouden met het volgende. Uit de cijfers blijkt dat een groot deel van de geregistreerde instroom van kansarme groepen terechtkomt in de particuliere woningvoorraad en via onder- en doorverhuur in de woningen van de woningcorporaties. Voor een deel gebeurt dat gewoon volgens de regels, voor een ander deel gebeurt het illegaal. De vestiging van illegale vreemdelingen onttrekt zich volledig aan het zicht. Het effect van maatregelen om de instroom van illegalen te beheersen kan alleen maar globaal worden geschat.

#### ■ Aanscherpen beleid gericht op gezinsvorming en illegalen

Zoals gezegd biedt een volwaardig migratiebeleid een goed toetsingskader voor het huwelijk met een buitenlandse partner (zie actieplan 1). De minister van Vreemdelingenzaken en Integratiebeleid heeft een wetsontwerp ingediend waarin de minimumleeftijd voor gezinsvorming wordt verhoogd van 18 naar 21 jaar en de inkomenseis naar 120% van het wettelijk minimumloon. De bedoeling is dat dit begin 2004 ingaat. Het beschikken over adequate huisvesting wordt in dit wetsontwerp niet als criterium genoemd. Wij vinden dat daar juist wel aandacht voor moet zijn. We gaan dat aankaarten bij de minister.

Daarnaast scherpt de rijksoverheid het beleid gericht op verwijdering van illegale vreemdelingen aan. Ook komen er financiële sancties te staan op het leveren van werk of huisvesting aan illegalen. De gemeente Rotterdam ondersteunt deze beleidsvoornemens.

Wel merken we op dat aanscherping van het beleid voor verwijdering van illegalen gepaard moet gaan met versterking van de handhavingscapaciteit.

#### ■ Antillianenbeleid

In actieplan 1 hebben wij aangegeven hoe we aankijken tegen beleid gericht op jonge kansarme Antillianen. Voor verdere informatie verwijzen wij dan ook naar dat Actieplan.

#### ■ Vrijkomende AZC s gebruiken voor probleemjongeren en als tijdelijke opvang

Als jonge alleenstaande nieuwkomers, al dan niet met een vluchtelingenachtergrond, zonder begeleiding hun weg proberen te vinden in de grote stad is de kans groot dat zij ontsporen. Andere jongeren zijn niet in staat zonder intensieve begeleiding van een verslaving af te komen en weer zelfstandig een geregeld leven op te bouwen. De vrijgekomen landelijke AZC s kunnen worden benut als een soort internaten om deze jongeren op te vangen en hen te helpen hun leven weer op de rails te zetten. Inzet van deze voorziening kan een goede ondersteuning vormen voor de aanpak van een heel specifiek deel van de overlastgevende en criminele jeugd in Rotterdam.

Ook zouden we de vrijkomende AZC s kunnen gebruiken als eerste opvang bij krachtige aanpak van de irreguliere bewoning. Zo scheppen we tijd en ruimte om te zoeken naar meer definitieve opvang van mensen met waar nodig passende zorg. Wij gaan deze punten met de rijksoverheid en het COA bespreken.

#### ■ Ruimte scheppen voor huisvesting van bijzondere doelgroepen in de Stadsregio door tijdelijk te stoppen met huisvesting van nieuwe statushouders

Wij willen de rijksoverheid verzoeken de gemeenten in de Stadsregio Rotterdam voor een bepaalde periode, bijvoorbeeld de komende vier jaar, vrij te stellen van een taakstelling voor de huisvesting van statushouders. Daarmee beperken we de instroom van groepen mensen die nog moeten inburgeren; bovendien levert dit ons ruimte op om andere bijzondere doelgroepen te huisvesten. Wanneer we het gemiddelde van de taakstellingen over de jaren 1997 t/m 2003 als uitgangspunt nemen, komen daarvoor ongeveer 200 woningen per jaar in Rotterdam beschikbaar en ongeveer evenveel in de andere gemeenten van de Stadsregio. Zie ook het voorstel extra regionaal aanbod voor bijzondere doelgroepen verderop in dit actieplan.

Zoals gezegd komen veel statushouders en alleenstaande minderjarige asielzoekers kort na eerste vestiging elders in Nederland alsnog naar Rotterdam (zie actieplan 1). De rijksoverheid moet het de gemeenten van eerste vestiging mogelijk maken deze mensen beter op te opvangen, zodat er geen reden is naar de grote stad te verhuizen. Bovendien zou een asielgerechtigde na verlening van de verblijfsstatus tijdens de inburgeringsperiode geen recht moeten hebben op verhuizing naar een andere gemeente.

Met deze maatregel wordt een drieslag gemaakt: minder in te burgeren nieuwkomers, meer aanbod voor bijzondere doelgroepen en als resultaat een betere landelijke spreiding van deze groepen.

#### ■ Lokaal maatwerk in de woonruimteverdeling: positieve ballotage

In woonwijken die al veel moeilijkheden hebben moeten we de instroom van nog meer probleemgroepen voorkomen. Dit gaan we doen door middel van positieve ballotage in probleemwijken. We gaan hierover bindende afspraken maken met de woningbouwcorporaties en de particuliere verhuurders in deze wijken. Ook willen we specifieke toelatingseisen gaan stellen en bepaalde

wooncomplexen (tijdelijk) buiten het aanbodmodel om toe wijzen aan gewenste groepen. We denken daarbij aan toewijzing op basis van leefstijlen of het stellen van aanvullende eisen als een minimumleeftijd, maximumgrootte van het huishouden, of het hebben van inkomen uit arbeid. Huurders die overlast veroorzaken kunnen nu overigens ook al worden geweigerd voor een andere woning. Het effect van deze maatregel is groot in de specifieke wijken die het betreft.

#### ■ Invoeren toelatingscriterium inkomen uit werk

Op grond van de Huisvestingswet kan een gemeente of regio, bij hoge uitzondering, aan vestigers in het goedkopere marktsegment de eis stellen van economische of maatschappelijke binding aan de gemeente of regio. De provincie beoordeelt op ruimtelijke gronden (geen of onvoldoende bouwmogelijkheid) of een gemeente of regio deze eis mag stellen. Rotterdam mag dat nu niet en het is zeer de vraag of de provincie daar op grond van de genoemde gronden wel toestemming voor zal verlenen. Nu stelt de wet zoveel groepen mensen (onder andere langdurig werklozen, statushouders, remigranten) vrij van deze eis dat in de praktijk alleen mensen die in een andere gemeente wonen en werken op basis hiervan uit een gemeente geweerd kunnen worden. In Rotterdam zal dit criterium dus niet erg effectief (of zelfs averechts) werken. Daarom stellen wij voor de toestemming niet aan te vragen.

In plaats daarvan gaan wij er bij de rijksoverheid op aandringen de Huisvestingswet te wijzigen of een parti le uitzondering daarop mogelijk te maken en wel zo dat wij aan mensen van buiten de Stadsregio die zich in Rotterdam willen vestigen bijvoorbeeld de eis kunnen stellen dat zij een minimumniveau aan sociaal-economische draagkracht hebben. Praktisch zou je dan kunnen eisen dat hun inkomen uit (vroegere) arbeid komt, waarbij het huishoudeninkomen tenminste 120% van het wettelijk minimumloon bedraagt, daarbij uiteraard rekeninghoudend met uitzonderingen en nuanceringen (studenten en andere voldoende sociaal-economisch draagkrachtige groepen).

Op dit moment richt de Huisvestingswet zich op een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van schaarse woonruimte. Wij vinden dat het via het instrumentarium van deze wet daarnaast mogelijk moet worden ook direct en op grote schaal te werken aan verbetering van de leefbaarheid in een stad. Dat zou in sommige situaties bijvoorbeeld kunnen leiden tot een omdraaiing van het toetsingscriterium: niet een te hoog inkomen is reden voor weigering van toewijzing van een goedkope woning, maar een te laag inkomen.

Met dit instrument worden primair eisen gesteld aan de hoofdbewoner en niet aan inwonenden.

Met de woningcorporaties willen we afspreken dat zij een dergelijke toelatingseis in hun toewijzingspraktijk opnemen. Met de particuliere sector willen wij ook afspraken maken op dit punt. Wij willen het graag door middel van afspraken en convenanten regelen om te voorkomen dat wij opnieuw een vergunningstelsel moeten invoeren met bijbehorend toetsings- en handhavingsapparaat bij de gemeente. Dat zou weer leiden tot meer bureaucratie. Mocht het woonvergunningstelsel de enige manier zijn om dit te borgen of andere positieve effecten hebben op de woonsituatie in wijken, dan kan dit anders komen te liggen<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Het instrument van een woonvergunningstelsel wordt op nut en noodzaak onderzocht op basis van de motie Sonneveld: over oneigenlijk gebruik van huurwoningen en verhuur aan illegalen en niet-ingeschreven in het bevolkingsregister.

#### ■ Wegnemen aanzuigende werking van het souterrain van de woningmarkt

Het actieprogramma Aanpak souterrain woningmarkt<sup>17</sup> richt zich onder andere op het definitief beindigen van irreguliere kamerverhuur. Vooral dit deel van de woningmarkt trekt probleemgroepen van buiten Rotterdam aan. De afdeling Woningtoezicht van de dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting is inmiddels bezig met de aanpak van illegale kamer- en beddenverhuur. In de hot spots werken ze daarbij samen met de interventieteams. Daarnaast moet een specifiek vestigingsbeleid voor nieuwe particuliere kamerverhuur (waar mag dit wel en waar niet?) duidelijkheid verschaffen voor de bonafide exploitanten van kamerverhuurbedrijven. De Bouwverordening en de Huisvestingsverordening worden hiertoe op korte termijn aangepast. Tenslotte moeten de woningcorporaties extra reguliere kamers en sociale pensions aanbieden voor de meer aan Rotterdam gebonden probleemgroepen. Zie ook hiervoor het voorstel extra regionaal aanbod voor bijzondere doelgroepen verderop in dit Actieplan. Het effect van maatregelen op dit vlak is zeer groot: van de jaarlijkse instroom in Rotterdam van niet-westerse vestigers met een korte verblijfsduur in Nederland gaat ongeveer 39% (zo'n 3.600 mensen) wonen in een particuliere huurwoning of op een kamer in een dergelijke woning.

#### ■ Aanpak van de malafide huisbaas

Bij bespreking van de Woonvisie heeft de gemeenteraad een motie aangenomen over ongewenst verhuurgedrag. Naar aanleiding hiervan onderzoeken we of het instellen van een meldpunt ongewenst verhuurgedrag mogelijk is. De Raad verzocht ook ervoor te zorgen dat het werk van de zogenaamde Huurteams kan worden voortgezet en zo mogelijk uitgebreid. Het College stuurt de Raad deze maand 2003 een tussenstand.

Maar er gebeurt meer op dit gebied. Zo richt Woningtoezicht zich in bedreigde wijken samen met politie en andere instanties bijvoorbeeld op de eigenaren. De projecten Victor en Alijda spelen hierbij een belangrijke rol. Onlangs hebben wij besloten een preventief opgelegde dwangsom mogelijk te maken. Binnenkort treedt dit nieuwe instrument in werking.

Ook voeren we gerichte aankoop- en onteigeningsprocessen uit om specifieke panden in gemeente- of corporatiebezit te krijgen. Wij gaan bij de rijksoverheid aandringen op een aanpak waarbij - zoals bij roerende goederen gebruikelijk is - panden verbeurd verklaard kunnen worden, als daarin bij herhaling strafbare handelingen worden uitgevoerd.

Deze aanpak richt zich op het wegnemen van de handel van exploitanten.

#### ■ Tegengaan illegale onderverhuur en doorverhuur corporatiewoningen

Het lijkt er op dat huurders van corporatiewoningen steeds vaker mensen in huis nemen of hun woning doorverhuren aan anderen, zonder toestemming van de verhuurder. Dat heeft niet alleen gevolgen voor de leefbaarheid in de buurt (overbewoning, anonimiteit), maar is ook weer een manier voor kansarme groepen om in Rotterdam te gaan wonen. De woningcorporaties moeten in samenwerking met de gemeente (Burgerzaken), naleving van hun huurcontracten veel meer controleren en bij overtreding optreden. In het Oude Noorden voeren we op dit moment met drie corporaties een pilotproject op dit gebied uit.

<sup>17</sup> Het souterrain is de onderkant van de woningmarkt. Deze wordt gedefinieerd als woonvoorzieningen met een lage huur, die veelal voor tijdelijke huisvesting gebruikt worden. Hieronder kan ook het zeer goedkope, maar kwalitatief slechte deel van de huurwoningenvoorraad worden verstaan.

Wij gaan afspraken maken met de corporaties om de aanpak die uit de pilot voortvloeit in de hele gemeente in te voeren.

#### ■ Koppeling en opschoning van bestanden

De bestanden van de Gemeentelijke Bevolkingsadministratie (GBA), de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SoZaWe), Woningtoezicht, de dienst Stedelijk Onderwijs (DSO), Politie, Vastgoed Informatie Systeem, Justitie en woningcorporaties worden opgeschoond en aan elkaar gekoppeld.

Zulke koppelingen bieden ook kansen voor het aanpakken van illegale praktijken. Die komen op deze manier eerder aan het licht. Vooral de zogenaamde ketenaanpak biedt goede mogelijkheden. Via informatie-uitwisseling pak je niet alleen een geconstateerde onregelmatigheid aan, maar tegelijkertijd activiteiten die daaraan gelinkt zijn. Een werkgroep onderzoekt op het ogenblik wat er mogelijk is op dit gebied.

De geautomatiseerde koppeling van bestanden is technisch gezien nog niet tot stand gekomen. Om de periode totdat dat wel het geval is, te overbruggen willen wij caseworkers laten functioneren als interface tussen de verschillende gegevensverzamelingen.

Verder willen wij aanvullende toetsgegevens gaan hanteren bij inschrijving in de bevolkingsadministratie. Het gaat dan om criteria die te maken hebben met adequate huisvesting: aantal bewoners in relatie tot het aantal kamers van een woning, aantal verschillende familienamen op hetzelfde adres en (bij huur) het hebben van een huurovereenkomst. Wij zullen met de corporaties en de particuliere verhuurders afspraken maken over de informatie-uitwisseling. Deze aanpak is ook direct in het belang van de corporaties om onderverhuur te voorkomen.

#### ■ Communicatie over de maatregelen om de instroom van kansarmen te beheersen

Heldere communicatie - juist ook buiten Rotterdam - over het aangescherpte beleid kan ook een bijdrage leveren aan het beperken van de instroom van kansarme groepen in Rotterdam<sup>18</sup>. Vooral de preventieve werking ervan kan groot zijn.

### 3. Betere spreiding kansarme groepen over stad en regio als resultante

Zoals gezegd is spreiding geen beleid op zichzelf, maar het is wel het resultaat van een nieuw vestigingsbeleid. We richten ons hierbij op intensivering van de onderstaande vier bestaande instrumenten.

#### ■ Regionale woningmarkt

In 1996 is in Rotterdam het aanbodmodel ingevoerd. Sindsdien is de ruimtelijke spreiding van allochtonen gelijkmatiger geworden. Sinds 2000 hebben we ook een (gedeeltelijk) regionaal aanbodmodel. Maaskoepel en Stadsregio werken aan vergroting van het werkingsgebied en vermindering van regels. Doel is - in het belang van het stedelijke gebied - zoveel mogelijk marktwerking binnen de regio. Rotterdam moet deze ontwikkeling krachtig ondersteunen met inachtnaam van de voorgestelde acties in het kader van dit actieplan. Overigens denken de

<sup>18</sup> Vergelijk het effect van het van kracht worden van de nieuwe Vreemdelingenwet.

ministers van VROM en VenI erover het toewijzingscriterium bevordering van integratie toe te voegen aan de Huisvestingswet. Daarmee willen zij bereiken dat allochtone woningzoekenden niet automatisch in concentratiewijken terechtkomen. Bevordering van integratie via invoering van een voorrangregeling kan een specifiek instrument zijn binnen de algemene lijn van het bevorderen van meer marktwerking.

De ruimtelijke spreiding van mensen met een laag inkomen over Rotterdam is de afgelopen jaren overigens ongeveer gelijk gebleven. Om de markt ook zijn werk te kunnen laten doen voor lagere inkomensgroepen, moeten er op dit punt specifieke prestatieafspraken met de corporaties gemaakt worden. Concreet: in (deel)gemeenten waar relatief weinig mensen met een laag inkomen terechtkomen wordt (tijdelijk) een aantal vrijkomende woningen specifiek bestemd voor huishoudens met een laag inkomen.

#### ■ Extra regionaal aanbod voor bijzondere doelgroepen

In het verlengde van het wegnemen van de aanzuigende werking van het souterrain van de woningmarkt en de aanpak van de malafide huisbaas moet er extra aanbod komen van gewone woningen, reguliere kamers (zonder begeleiding) en sociale pensions (met begeleiding) voor de meer aan Rotterdam gebonden bijzondere doelgroepen. We moeten daarbij voorkomen dat dat juist weer probleemgroepen van buiten Rotterdam aantrekt.

Hier ligt een belangrijke gezamenlijke taak voor woningcorporaties en zorginstellingen in de Stadsregio Rotterdam. De Rotterdamse Stuurgroep Huisvesting Bijzondere doelgroepen - waaraan gemeente, zorginstellingen en corporaties deelnemen - heeft al gesproken over extra aanbod in stad en regio voor deze doelgroepen. De woningcorporaties in de Stadsregio willen eraan meewerken als tenminste de bijbehorende begeleiding goed geregeld is. Het onderwerp komt binnenkort ook op de agenda van de commissie WSV van de Stadsregio. Daarin zitten alle wethouders Wonen van de gemeenten in de Stadsregio.

#### ■ Samenhangend regionaal koop-, bouw-, en sloopsценario (RKBS)

De Stadsregio Rotterdam heeft onlangs in de notitie Elk zijn deel voorgesteld de plannen voor verkoop van huurwoningen en sloop en nieuwbouw van woningen in de verschillende gemeenten in de Stadsregio beter op elkaar af te stemmen om zo bij te dragen aan oplossingen voor de grootstedelijke problemen. Dat betekent bijvoorbeeld: in sommige gemeenten meer dure woningen bouwen, in andere meer goedkope. Maar ook: in sommige gemeenten wel goedkope huurwoningen verkopen en in andere niet. Ook het slooptempo en de herhuisvesting die daarmee gepaard gaat zijn van belang. De Stadsregio moet een regionaal koop-, bouw- en sloopsценario opstellen waarin deze plannen worden vastgelegd.

De gemeente Rotterdam wil deze voorstellen van harte ondersteunen.

Samengevat bevat dit actieplan de volgende aanscherpingen en versterkingen:

- Gewenste bewoners vasthouden en aantrekken in probleemwijken door:
  - bevorderen eigen woningbezit
  - verruimen toewijzingsregels naar inkomen en huishoudengrootte
  - vasthouden hoogopgeleide starters in de stad
  - beter vestigingsklimaat door beter woon- en leefklimaat
  - aanpak asociale huurder
  - doorzetten en verbreden hot spot- aanpak
  - uitvoeren Woonvisie voor een woningvoorraad met meer kwaliteit en diversiteit
  - signalerings- en preventiesysteem voor wijken die dreigen af te glijden
  
- Beheersen van instroom kansarme groepen in regio, stad en wijken
  - aanscherpen beleid gericht op gezinsvorming en verwijdering van illegalen
  - Antillianenbeleid
  - vrijkomende AZC s gebruiken voor opvang probleemjongeren en tijdelijke opvang
  - vrijstelling van taakstelling voor statushouders voor de gemeenten in de Stadsregio
  - lokaal maatwerk in de woonruimteverdeling: positieve ballotage in probleemwijken
  - invoeren toelatingscriterium inkomen uit werk
  - wegnemen aanzuigende werking van het souterrain van de woningmarkt
  - aanpak van de malafide huisbaas
  - tegengaan illegale onderverhuur en doorverhuur
  - koppeling en opschoning van bestanden
  - heldere communicatie over de maatregelen
  
- Betere spreiding kansarme groepen over stad en regio als resultante
  - regionale woningmarkt
  - extra regionaal aanbod voor bijzondere doelgroepen
  - samenhangend regionaal koop-, bouw- en sloopsceario



## AANPAK VAN OVERLAST, ILLEGALITEIT EN CRIMINALITEIT

### Inleiding

In het collegeprogramma Veilig wordt al een zeer grote inzet gedaan om in buurten en wijken waar zich concentraties van overlastgevers bevinden, overlast en criminaliteit te beheersen c.q. terug te dringen. Om de problemen structureel op te lossen is een uitgebreide mix van preventieve, repressieve en curatieve maatregelen nodig. Essentieel is dat de inzet van alle hierbij betrokken partijen (onderwijs, welzijn, maatschappelijke opvang, GGD, politie en Openbaar Ministerie) goed op elkaar is afgestemd. In het hoofdstuk prioriteiten politie en Openbaar Ministerie dat is toegevoegd aan het collegeprogramma, is die afstemming tussen politie Openbaar Ministerie en rechtbank (de zgn. justitie keten) gewaarborgd. De inzet van de politie is afgestemd op het maximaal benutten van de beschikbare capaciteit bij het Openbaar Ministerie en de rechtbank en op het maximaal benutten van het aantal beschikbare cellen. De ketenbenadering binnen de zorgsector vraagt om verdergaande ontwikkeling. In het actieplan 4 wordt daarop nader ingegaan. Mogelijkheden tot verdere intensivering en optimalisering in de aanpak van overlast en criminaliteit doen zich voor rond de registratie van persoonsgegevens, informatie-uitwisseling en in de aanpak van criminele vreemdelingen.

### Persoonsregistratie en informatie-uitwisseling

Een goede registratie en landelijke en regionale uitwisseling van (persoons)gegevens zijn essentieel voor een effectieve aanpak van criminaliteit en overlast. Kernwoorden daarbij zijn informatiemanagement en samenwerking met partners. Er zijn op dit terrein op het ogenblik nog een aantal aandachtspunten:

- de verschillende partners zijn nog niet altijd genoeg op de hoogte van elkaars gegevens;
- vervuiling in onder andere het GBA-systeem omdat onder andere vreemdelingen soms een valse naam opgeven;
- vooral in de sociaal zwakke wijken laat de kwaliteit van de registratie nog te wensen over, terwijl het juist daar van belang is dat die in orde is.

Goed informatiemanagement in de hele keten is een kritische succesfactor voor effectief optreden.

In overleg met de korpsbeheerder, het Openbaar Ministerie en de rijksoverheid wil het College zich richten op de volgende verscherpingen en versterkingen:

- investeren in koppeling van bestanden;
- het ontwikkelen van een geïntegreerd cliënt-volgsysteem voor meerdere (criminele of overlastgevende) doelgroepen;
- mogelijk maken van gestructureerde gegevensuitwisseling tussen partners en diensten;
- inschakelen van de bevolking bij aanpak van criminaliteit en beperking van overlast;
- invoeren van een legitimatieplicht.

### Illegalen

De afgelopen tijd is er meer aandacht voor het thema illegaliteit. Illegaal verblijf wordt niet in de gebruikelijke registraties waargenomen en personen die illegaal in Nederland verblijven houden zich zoveel mogelijk verborgen voor de autoriteiten. Controlerende instanties, vreemdelingendienst

en arbeidsinspectie hebben geen compleet beeld van het aantal in Nederland verblijvende illegalen. Op basis van een criminaliteitsratio is een schatting gemaakt over het aantal illegalen in Rotterdam. Op jaarbasis zouden zich tenminste 11.000 illegalen in Rotterdam moeten bevinden<sup>19</sup>. Illegalen verblijven in de regel in irreguliere huisvestingssituaties aan de onderkant van de woningmarkt of krijgen onderdak door inwoning. Met name situaties van overbewoning ed. veroorzaken overlast. Een deel van de illegale populatie wordt gevormd door uitgeprocedeerde asielzoekers of niet toegelaten vreemdelingen. Ze verdwijnen weliswaar uit de statistieken, maar niet uit de Nederlandse samenleving. De verwachting bestaat dat naarmate het toelatingsbeleid scherper wordt ook het aantal illegalen zal gaan toenemen. Op 21 november 2003 heeft het kabinet in dit kader besloten dat asielzoekers van wie het asielverzoek is afgewezen en die in beroep zijn gegaan, in andere locaties worden opgevangen dan degenen die nog in hun eerste procedure zitten. Van deze zogenoemde terugkeercentra moet volgens de rijksoverheid een signaal uitgaan dat mensen na een afwijzing moeten werken aan terugkeer naar hun herkomstland. De maatregelen zijn er dus op gericht om de terugkeer van vreemdelingen die geen verblijfsrecht hebben, te bevorderen. Om te voorkomen dat zij illegaal in Nederland blijven, wordt het traject vanaf hun binnenkomst tot aan hun vertrek uitgestippeld. Als de vreemdeling niet vrijwillig vertrekt, kan de overheid hem of haar dwingen. Hoewel wij positief zijn over de gerichte aandacht voor asielzoekers waarvan het verzoek in eerste aanleg is afgewezen, hebben wij wel twijfels aan de uiteindelijke effectiviteit van deze maatregelen van het Kabinet. De vreemdelingen van wie het asielverzoek is afgewezen en die in beroep zijn gegaan behouden immers wel hun vrijheid om te gaan en staan waar ze willen in Nederland. Gegeven de omstandigheid dat 89% van de gevallen het beroep wordt afgewezen valt niet uit te sluiten dat een belangrijk deel van deze asielzoekers hun eigen plan trekken en met onbekende bestemming naar elders in Nederland vertrekken en onderduiken in de illegaliteit. Mede tegen die achtergrond verdient het aanbeveling illegaal verblijf strafbaar te stellen

### Criminele vreemdelingen

In de aanpak van overlast en criminaliteit zijn criminele vreemdelingen een complicerende factor. In het collegeprogramma is een specifieke doelstelling opgenomen voor de categorie criminele vreemdelingen. In 2003 zijn door de inzet van de politie in Rotterdam inmiddels ruim duizend vreemdelingen uitgezet. De specifieke doelstelling gaat om de uitzetting van een bijzondere categorie, namelijk die van de (zeer moeilijk uitzetbare) criminele vreemdelingen. Voor een goed begrip van de specifieke problematiek rond criminele vreemdelingen, volgen eerst enkele relevante feiten.

Vreemdelingen komen naar Nederland/Rotterdam omdat ze verwachten het hier beter te hebben dan in hun land van herkomst. Van degenen die hier langer willen verblijven of zich willen vestigen, vraagt een deel een vergunning aan. Dit kan zijn een reguliere verblijfsvergunning of een asielstatus. Het andere deel doet dat bewust niet.

Slechts een klein deel van degenen die hierheen komen, zowel de reguliere vreemdelingen als de asielzoekers, wil uiteindelijk terug naar het land van herkomst. Dit beeld is van alle tijden en niet uniek voor Nederland of voor Rotterdam.

Het overgrote deel van de mensen die uiteindelijk mee wil werken aan terugkeer naar het land van herkomst, kan ook daadwerkelijk terug. Als men niet (meer) beschikt over een geldig reisdocument, kan men zich wenden tot de respectievelijke ambassades en consulaten met het

<sup>19</sup> Raming van het aantal niet in GBA geregistreerden CBS, april 2002.

verzoek een reisdocument af te geven. De politiepraktijk laat zien dat in dergelijke gevallen vrijwel altijd de benodigde documenten (een zgn. laissez passer) wordt afgegeven.

Alle vreemdelingen die naar Nederland/Rotterdam komen en er bewust voor kiezen om geen vergunning aan te vragen, hebben er belang bij hun identiteit niet prijs te geven.

De onoverkomelijke c.q. zeer tijdrovende problemen ontstaan rond deze laatste categorie. Zij zijn ongedocumenteerde vreemdelingen die geen medewerking willen verlenen aan terugkeer naar het land van herkomst. Zij verlenen geen medewerking aan het vaststellen van de identiteit en de verwerving van identiteitspapieren.

In een kleiner aantal gevallen ontstaan problemen met ongedocumenteerde vreemdelingen die wel medewerking willen verlenen, maar waarbij de medewerking wordt geweigerd door het land van herkomst.

### Aanpak overlast

Overlast veroorzaakt door illegale vreemdelingen uit zich in Rotterdam op verschillende manieren.

In de eerste plaats in de vorm van groepen illegalen die in Rotterdam op doorreis zijn naar een bestemming elders in de wereld. Ter overbrugging van de tijd tussen aankomst in Rotterdam en vertrek naar elders, worden zij door hun bemiddelaars ondergebracht in diverse panden in meestal kwetsbare wijken en vaak onder mensonterende omstandigheden. Het gaat hier om mensensmokkel. Zowel op landelijk als op regionaal niveau zet de politie stevig in op deze problematiek. Op landelijk niveau richt de politie zich op de opsporing van mensensmokkel. In de regio maakt de politie daarnaast deel uit van de geïntegreerde woning-interventieteams die worden ingezet om overlast veroorzaakt door o.a. overbewoning tegen te gaan. Zowel de opsporingsactiviteiten als de activiteiten gericht op bestrijding van overlast, leiden ertoe dat regelmatig illegalen (ook grotere groepen) worden aangetroffen. In Rotterdam Rijnmond zijn permanent bijna 350 vreemdelingen in vreemdelingenbewaring gesteld.

Extra overlast wordt veroorzaakt door criminele vreemdelingen. Dit kunnen zowel legaal verblijvende vreemdelingen zijn als illegalen. Deze vreemdelingen maken zich tijdens hun illegaal verblijf in Nederland schuldig aan allerlei vormen van criminaliteit, variërend van winkeldiefstal tot drugs-handel, geweld en overvallen. Onder hen is een categorie multi-problematische en zeer moeilijk uitzetbare vreemdelingen. Voor deze categorie is een specifieke persoonsgerichte aanpak ontwikkeld, die er kort gezegd op neer komt betrokkene enerzijds zodanig op de huid te zitten dat hij of zij het niet meer prettig vindt om hier te zijn en anderzijds middels recherchewerk vast te stellen wat de identiteit van betrokkene is c.q. uit welk land hij afkomstig is. Betrokkene wordt indien hij een strafbaar feit begaat (bij voorrang) in bewaring gesteld, ongewenst verklaard, vervolgd, intensief en regelmatig verhoord en zo mogelijk verwijderd. In 2003 waren tot nu toe permanent 25 personen op deze wijze in behandeling. Door middel van deze intensieve aanpak is het tot op heden gelukt om uit deze categorie 13 mensen daadwerkelijk uit te zetten. Dit succes heeft inmiddels geleid tot het besluit om deze aanpak ook toe te passen aan de zuidkant van de stad. De bestaande opgave om permanent met 25 van deze overlastgevers aan de slag te zijn, wordt daarmee verdubbeld naar 50.

### Problematiek in de praktijk

De inzet van de politie bij overlast door illegalen is gericht op de uitzetting van die illegalen. De effectiviteit van de politie-inzet zou kunnen worden vergroot indien een aantal knelpunten dat zich in de praktijk voordoet, tot een oplossing wordt gebracht.

Een deel van de problematiek wordt veroorzaakt door de beperkte controlemogelijkheden. Zo zijn de mogelijkheden om iemand op straat, zonder bijzondere reden, naar zijn identiteit te vragen beperkt, ook in gebieden waar bekend is dat er veel illegalen verblijven.

Als een woning wordt binnengegaan op een andere titel dan die van vermoeden van verblijf van illegale vreemdelingen, kan bij het aantreffen van illegalen niet (direct) tegen hen worden opgetreden.

Als er na verloop van tijd geen zicht ontstaat op uitzetting, worden illegale vreemdelingen door de rechter uit hun bewaring ontslagen. Het resultaat is dan slechts dat er voor meerdere maanden een cel bezet is geweest zonder uiteindelijk resultaat. De druk om in die omstandigheden resultaat te boeken, zou verhoogd moeten kunnen worden bijvoorbeeld door het belonen van meewerkend gedrag van de in bewaring gestelde. Binnen de regio Rotterdam-Rijnmond wordt hiermee op bescheiden schaal geëxperimenteerd. De eerste resultaten zijn interessant.

Met name in mensensmokkelzaken worden met enige regelmaat grotere groepen illegalen, soms zelfs busladingen tegelijk, aangetroffen. In beginsel worden deze mensen allemaal in vreemdelingenbewaring genomen. Maar omdat de celcapaciteit nu eenmaal begrensd is, is onvermijdelijk dat waar aan de voorkant nieuwe illegalen in bewaring worden gesteld, de langst zittenden dan wel degenen voor wie het perspectief op daadwerkelijke uitzetting het geringst is, aan de achterkant weer op straat worden gezet. Alle inzet van de politie is dan voor niets geweest.

Illegaal verblijf als zodanig is niet strafbaar. Dit levert lastige situaties op en leidt tot verspilling van politiecapaciteit. Dat geldt ook voor de afgifte van laissez passers. Het kost de politie soms onevenredig veel tijd om, na de bijzonder intensieve aanpak die heeft geleid tot dossiervorming, aanhouding en veroordeling van een criminele illegaal, via de ambassade van het land waar betrokkene uit afkomstig is een reisdocument te verkrijgen om daadwerkelijk tot uitzetting te kunnen overgaan. De strafbaarstelling van illegaal verblijf, de problematiek rond de afgifte van laissez passers en het belonen van meewerkend gedrag van de in bewaring gestelde, wordt geagendeerd voor het aanstaande overleg met minister Verdonk.

Tenslotte verdient aandacht de aanscherping van de aandacht voor illegale arbeid, in het bijzonder gericht op de werkgevers. Wij zullen de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verzoeken dit aspect een plaats te geven in de handhavingsprioriteitsstelling van de arbeidsinspectie.

Samengevat zullen wij in overleg met de korpsbeheerder, het Openbaar Ministerie en de rijksoverheid ons richten op de volgende verscherpingen en versterkingen:

- investeren in koppeling van bestanden;
- het ontwikkelen van een geïntegreerd cliënt-volgsysteem voor meerdere (criminele of overlastgevende) doelgroepen;
- mogelijk maken van gestructureerde gegevensuitwisseling tussen partners en diensten;
- inschakelen van de bevolking bij aanpak van criminaliteit en beperking van overlast;
- invoeren van een algemene legitimatieplicht;
- strafbaarstelling van illegaal verblijf;
- de problematiek rond de afgifte van laissez passers;
- belonen van meewerkend gedrag van de in bewaring gestelde;
- handhavingsprioriteitstelling bij de Arbeidsinspectie voor illegale bedrijvigheid;

## ZORG, HULP EN BEGELEIDING

### Inleiding

In de probleemwijken bestaat extra behoefte aan zorg vanwege sociaal economische gezondheidsverschillen en specifieke gezondheidskenmerken die gerelateerd zijn aan het land van herkomst van mensen. Meer aandacht voor preventie is daarbij noodzakelijk.

De stevige aanpak van onrechtmatige bewoning en de onderkant van de woningmarkt kan alleen succesvol zijn als er voldoende zorg en begeleiding en vervangende huisvesting is. Met andere woorden de beschikbaarheid van zorg, begeleiding en vervangende huisvesting ligt op het kritieke pad bij een krachtige aanpak van situaties van onrechtmatige bewoning.

Op het gebied van zorg, hulp en begeleiding wordt er mede in het kader van het collegeprogramma de nodige prioriteit gegeven aan voldoende zorg in de wijken.

Het beschikbaar zijn van adequate voorzieningen is een van de vestigingsvoorwaarden. In het kader van dit actieprogramma ligt de nadruk op meer aandacht voor de specifieke problemen van wijken, effectief en multidisciplinair optreden en uitvoeringsgericht denken in de hele keten. Eind 2003 wordt de beleidsnota Openbare Gezondheidszorg uitgebracht. Daarin wordt uitgebreider ingegaan op de beleidsmatige uitwerking op de diverse deelterreinen.

### Gezondheid in de achterstandswijken

Er is veel onderzoek gedaan naar sociaal-economische gezondheidsverschillen. Het blijkt dat een lage sociaal-economische positie samengaat met een slechtere gezondheid. Het is dan ook niet verwonderlijk dat we in achterstandswijken meer mensen met een slechte gezondheid aantreffen. Het afgelopen jaar is er veel informatie verzameld over de onveilige wijken. Gekoppeld aan onderzoeksgegevens levert dit het volgende beeld op<sup>20</sup>:

- de interventieteams Veilig treffen veel ongezondheid aan achter de voordeuren in de hotspots.
- via de gezondheidsenquête en de jeugdmonitor weten we dat het oordeel over de eigen gezondheid samengaat met het gevoel van veiligheid en de mening over de buurt.
- uit cijfers van het COS weten we dat in de onveilige wijken relatief meer mensen met een slechte gezondheid en psychische problemen wonen.
- In de onveilige wijken is de gezondheid slechter en de zorgvraag groter. Het zorgaanbod is moeilijk te meten per wijk, omdat de zorgpraktijken over de wijkgrenzen heen gaan. Een eerste inventarisatie laat evenwel een gemiddeld lagere aanwezigheid van voorzieningen in de onveilige wijken zien.

Naast bovenstaande gegevens blijkt dat de bevolkingssamenstelling ook van invloed is op de risico's op specifieke ziektes als TBC en diabetes.

Voor TBC geldt dat ondanks een landelijke daling, het percentage in de grote steden 3 keer zo hoog is als het landelijk gemiddelde. Hierbij geldt dat 69% van de TBC-patiënten niet in Nederland is geboren. Internationaal wordt een verschuiving gesignaleerd naar de grote steden die wordt

<sup>20</sup> Gegevens van de GGD ten dele in samenwerking met het COS, zie tevens bijlage 1 voor achtergrondgegevens.

aangeduid als Metropolitan TB. Dit jaar wordt Rotterdam geconfronteerd met een toenemend aantal TBC-gevallen<sup>21</sup>.

Al vanaf medio de jaren tachtig is er een geleidelijke toename van het aantal TBC-patiënten met name als gevolg van de toegenomen immigratie vanuit het buitenland. Daarnaast is in Rotterdam sprake van een toename van TBC in de risicogroepen drugsverslaafden en dak- en thuislozen<sup>22</sup>. Dit is te meer zorgwekkend omdat de algemene weerstand van de bevolking tegen een TBC-infectie steeds verder afneemt en de ingewikkeldheid van de bestrijding toeneemt daar waar illegale bewoners niet voorkomen in de overheidsadministratie en zich veelal verschuilen voor overheidsinstanties. Wij moeten ons daarom voorbereiden op plotselinge explosies van infecties en daarop efficiënt en effectief ingrijpen.

Ten aanzien van diabetes blijkt uit de meest recente Volksgezondheid Toekomstverkenning van het RIVM (Rijksinstituut voor de Volksgezondheid en Milieuhygiene) dat in de komende jaren het aantal diabetespatiënten snel toeneemt. Dat geldt voor allochtonen in versterkte mate. Bij diabetes is het vooral van belang om door de juiste behandeling en de juiste advisering over gezonde voeding en beweging, het ontstaan van complicaties te verminderen. Daarvoor is het noodzakelijk dat de eerste lijns hulpverlening goed is voorbereid en zeer toegankelijk blijft voor de allochtone doelgroepen. Door extra inzet van allochtone zorgconsulenten wordt geprobeerd om juist deze diabeteszorg te verbeteren.

#### Hulpverlening overbelast

Deze opeenstapeling van gezondheidsproblemen heeft uiteraard gevolgen voor de hulpverlening. Het belangrijkste probleem is de druk die de eerste lijnhulpverleners ervaren. Dat geldt met name voor de huisartsen, thuiszorg en het maatschappelijk werk. Voor een huisarts bijvoorbeeld is het een grote belasting om voortdurend geconfronteerd te worden met patiënten die zich onvoldoende kunnen uiten omdat zij de taal onvoldoende beheersen. Dat maakt optimale huisartsenzorg onmogelijk. Hierdoor ontstaat een vicieuze cirkel waarin de patiënt zich niet geholpen voelt en weer terug gaat naar de huisarts waardoor de druk toeneemt en overbelasting ontstaat. Steeds minder huisartsen kiezen voor een praktijk in achterstandwijken. De GGD heeft samen met de zorgverzekeraars het Zorgimpulsbeleid opgestart om deze kwetsbare eerstelijns situaties te ondersteunen. Ook op dit punt wordt de noodzaak van inburgering bevestigd. Daarnaast is het nodig gezondheidsaspecten en noodzakelijke zorg onderdeel te maken van de monitoring van de stad en de scenario-ontwikkeling op dit punt.

#### Preventie

Voorkomen is beter dan genezen, daarom is vroegtijdige inzet nodig op preventie. Voorlichting op maat is van belang. Bij preventie staan opvoeders centraal omdat zij de sleutel zijn om de gezondheids- en leefsituatie voor hun kinderen en ook in de wijken te verbeteren. Daarnaast is specifieke aandacht voor kwetsbare groepen vereist

<sup>21</sup> eind oktober 2003 zijn dit er 202 geëxtrapoleerd over het gehele jaar gaat het om 240 - 250 gevallen, bron TBC gegevens: GGD. De toename van het aantal gevallen is het hoogste van de afgelopen twintig jaar en heeft daarmee het aantal uit 1975 bereikt

<sup>22</sup> in 2003 is sprake van 5 tot 8 uitbraken van TBC-patiënten die gerelateerd zijn aan elkaar. Tevens is sprake van een recordaantal van 68 open TBC-patiënten.

#### ■ Voorlichting

Veel reguliere voorlichting over belangrijke onderwerpen als aids en andere sexueel overdraagbare ziektes, gezonde voeding, geweld achter de voordeur e.d. bereikt de doelgroep in de achterstandswijken niet. Daarom moet meer aangesloten worden bij de lokale netwerken in de wijk zoals koffiehuis, moskee n e.d. Voor de lange termijn zal dit een preventie onderdeel kunnen uitmaken van het reguliere onderwijs.

#### ■ Opvoedingsondersteuning

Ouders zijn niet altijd op de hoogte van de mogelijkheden om ondersteund te worden bij de opvoeding. Zeker in achterstandswijken is de behoefte aan opvoedingsondersteuning groot om problemen in gezinnen te voorkomen. Het aanbod is er voor een deel wel, maar ouders weten niet waar ze het kunnen vinden. In de buurten gaan we werken vanuit een servicecentrum, waarvoor diverse instellingen een medewerker beschikbaar stellen. Het gaat hier niet om een nieuwe voorziening, maar om een centraal punt bij een bestaande voorziening. Beoogde deelnemers zijn de jeugdgezondheidszorg, schoolmaatschappelijk werk, de voorpostfunctionaris van Bureau Jeugdzorg, een pedagoog e.d. Hierbij wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de (brede) scholen. Onderdeel van deze aanpak is ook de jeugdzorg van 0 - 4 jaar waarover de gemeente sinds 1 januari 2003 de regie voert.

#### ■ Kwetsbare groepen

De meest kwetsbare groepen in Rotterdam zijn naar ons oordeel alleenstaande ouders in de bijstand en tienermoeders (vaak van Antilliaanse of Kaapverdiaanse afkomst) die hun opleiding niet hebben afgemaakt. In totaal zijn er in Rotterdam dertien projecten voor tienermoeders, sommige stedelijk en sommige deeltgemeentelijk. Aandachtspunten zijn altijd toeleiding naar scholing of werk en soms ook opvoedingsondersteuning.

Alleenstaande ouders vormen een groeiende groep in Rotterdam. De helft van alle ouders is alleenstaand. Een groot deel van deze ouders werkt. Vaak kunnen deze ouders een steuntje in de rug goed gebruiken, maar voorzieningen die kunnen helpen zijn meestal alleen overdag geopend. Wij zullen de projecten voor tienermoeders onderbrengen bij n regisserende dienst zodat de aandacht voor tienermoeders effectiever en effici nter geregeld wordt. De toegankelijkheid van deze voorzieningen vergt dat deze minimaal n avond in de week bereikbaar zijn.

#### ■ Tijdige signalering van problemen

Door in de zorgketen informatie beter uit te wisselen kunnen problemen eerder worden gesignaleerd en kan vroegtijdiger worden ingegrepen. Voor de jeugdzorg is een elektronisch dossier in ontwikkeling waarmee het mogelijk wordt om inzicht te krijgen in zorgbehoefte van kinderen en gezinnen en tijdig hulpverlening te bieden. In samenwerking met de deeltgemeenten wordt gewerkt aan een sluitende aanpak om jeugdcriminaliteit te voorkomen.

#### Optimale inzet

In 2002 is de PGA-700 (Persoonsgerichte Aanpak) ontwikkeld. Via die aanpak worden de 700 meest overlastgevende of zorgmijdende verslaafden in een justitieel of zorgtraject geplaatst. Het aantal dak- en thuislozen in Rotterdam is echter vele malen groter en bestaat voor een groot deel uit autochtonen. Opvang en begeleiding van deze mensen is van belang. Een combinatie van repressie, zorg en slim organiseren is daarbij het meest effectief.

Een globale analyse laat zien dat de kosten van maatschappelijke opvang lager zijn dan de maatschappelijke kosten in geval van een justitieel traject e.d. Onderstaande cijfers geven een beeld.

Gemiddelde kosten per jaar van een plaats in de:

■ Nachtopvang:	18.250,-
■ Dagopvang:	9.500,-
■ Sociaal pension	10.500,- <sup>23</sup>
■ Ambulante woonbegeleiding:	5.000,-

De maatschappelijke kosten van diefstal en overlast van veelplegers en verslaafden liggen beduidend hoger. Een conservatieve schatting uit 1998<sup>24</sup> gaat uit van ruim 140.000,- (prijspeil 1998!) gebaseerd op zo'n 135 delicten per persoon per jaar en gemiddelde maatschappelijke kosten van 1.044,- per delict (politie, justitie, verzekering, enz).

Uit bovenstaande gegevens kunnen we twee conclusies trekken:

- de kosten voor volledige opvang zijn ongeveer 5 keer zo hoog als de kosten voor ambulante zorg; en
- de maatschappelijke kosten veroorzaakt door (verslaafde) dak- en thuislozen zijn 5 (ambulante zorg) tot 28 (residentiële) keer zo hoog als de kosten voor zorg.

Natuurlijk mogen we deze uitkomsten niet in absolute zin hanteren. Bovendien kun je maatschappelijke kosten niet zomaar omzetten in directe kosten voor hulp en opvang. Toch wijst zo'n analyse wel de weg naar mogelijke alternatieve oplossingen. Ten eerste zou een publiek-privaat-partnerschap met verzekeringen kunnen bijdragen aan vergroting van de capaciteit van opvang en zorg<sup>25</sup>. Ten tweede draagt de analyse bij aan de bewustwording dat - vanuit de optiek van maatschappelijke kosten - de uitgaven voor opvang en zorg in zekere zin een multipliereffect hebben. Dit aspect moet verder worden onderzocht; de effectiviteit van het beleid gericht op het souterrain van de woningmarkt hangt immers sterk af van voldoende middelen voor zorg en begeleiding en woonruimte.

Zorg en begeleiding mogen niet leiden tot aangeleerde hulpeloosheid met een structurele hulpvraag. Daarom is - ook uit capaciteitsoverwegingen - doorstroming een belangrijk uitgangspunt. Uiteindelijk doel is dat dak- en thuislozen terechtkomen op een plek met een zo groot mogelijke zelfstandigheid, indien nodig in combinatie met de minimaal noodzakelijke (bij voorkeur tijdelijke) begeleiding.

### Slimmer organiseren

Alles wijst erop dat een slimmere inzet van middelen en manier van werken bij diensten en instellingen fors kan bijdragen aan het beantwoorden van de vraag naar zorg en begeleiding. Een goed voorbeeld van slim organiseren zijn de mobiele teams die hulp aan mensen bieden die leven in vormen van begeleid wonen.

Wij leggen de nadruk op effectieve uitvoering van beleid. Dat betekent dat organisaties zich meer moeten richten op het verbeteren van de uitvoering dan op het ontwikkelen van nieuw

<sup>23</sup> Uitgaande van tripartite financiering waarbij de overige bijdragen worden geleverd door het Zorgkantoor en de cliënt zelf.

<sup>24</sup> Resocialiseren onder drang van Peter de Koning. Geciteerd door Willem van der Zee.

<sup>25</sup> Overigens zijn opvang en zorg op dit moment slechts mogelijk daar waar er sprake is van een indicering met een individueel afdwingbaar recht in het kader van de AWBZ.



beleid. Het betekent ook dat we moeten stoppen met het maken van nieuwe programma's voor categorieën en groepen, en ons juist veel meer gaan richten op het ontwikkelen van organisatievormen die zijn toegesneden op de vraag van individuele mensen. Wetenschappers betogen al langer dat werken vanuit categorieën, groepen en algemene regels funest is voor het bieden van hulp aan mensen met een complexe en meervoudige hulpvraag. Een meer individuele aanpak vraagt meer goed opgeleide en toegeruste mensen op de werkvloer. Zij moeten bovendien ruimere handelingsbevoegdheden krijgen, zodat ze binnen algemene regels van geval tot geval afzonderlijke besluiten kunnen nemen, met een degelijke verantwoording achteraf.

Het Actieprogramma Capaciteit MO&VZ biedt belangrijke handvatten deze weg in te slaan. In grote lijnen gaat het hierbij om:

- preventie door uitbreiding van lokale zorgnetwerken en verbetering van de samenwerking met reclassering.
- differentiatie in opvang- en woonvoorzieningen om doorstroom en de mogelijkheden tot resocialisatie te verbeteren. De opvangvoorzieningen moeten aansluiten bij wat mensen nodig hebben.
- uitbreiding van voorzieningen in de dag- en nachtopvang en spreiding van de voorzieningen over deel- en regiogemeenten.

Er wordt op het gebied van zorg, hulp en begeleiding al veel dienstverlening aangeboden, zoals:

- 24-uurs-crisisdiensten in de vorm van EHBC's (eerste hulp bij crisis) op de noordoever en de zuidoever;
- Het Vangnet & Adviesteam van de GGD; een groep van sociaal-verpleegkundigen, casemanagers en psychiaters, die zich inzetten bij hygiënische probleemgevallen en medische problemen bij dak- en thuislozen.

In aanvulling op de lokale zorgnetwerken stellen wij voor bemoeizorg te ontwikkelen voor gezinnen met complexe problemen. In de onveilige wijken wonen naar verhouding veel mensen in de marge van de samenleving. Slechte hygiëne, on-Nederlandse gewoonten, armoede, huiselijk geweld en verkeerd gebruik van voorzieningen leiden tot ongezonde gezinssituaties en geven een gevoel van onveiligheid in de buurt. Nieuwkomers moeten het nodige weten van zelfzorg en zorgvoorzieningen om zich te kunnen redden in de Nederlandse samenleving. Sommige oudkomers moeten nog een inhaalslag maken. Nu zijn klachten uit de omgeving vaak aanleiding tot hulp. Om deze gezinnen vroegtijdig te kunnen helpen kan bemoeizorg een goede oplossing zijn: mensen worden eerst op weg geholpen om zich vervolgens zelf te kunnen redden.

Tenslotte moet de zorgketen meer direct betrokken zijn bij de interventies in de probleemwijken. Zo is er afstemming nodig tussen de interventieteams Veilig en de lokale zorgnetwerken. De aanpak van vuil op straat heeft meer effect als deze aansluit bij een aanpak vuil in huis. Voor het verhogen van de deelname aan inburgeringscursussen is afstemming met de kinderopvang in de wijk nodig. Sociaal-maatschappelijke diensten en eerstelijns gezondheidszorg moeten hun signaleringsfunctie in de praktijk meer uitoefenen. Er is geen behoefte aan meer projecten, maar juist aan beperken en versterken.

### Grootschalige opvang

Bij verhoogde repressieve druk moet er meer opvang komen voor mensen met een verslaving, psychische of andere problemen. Er moet een grote opvangfaciliteit komen om ervoor te zorgen

dat deze mensen niet op straat terechtkomen. In dit opvangcentrum worden mensen multi-disciplinair geholpen en vervolgens uitgeplaatst naar voorzieningen op maat in stad en regio. Wij gaan een verzoek indienen bij de rijksoverheid om deze voorziening mogelijk te maken en denken hierbij aan een vrijkomend AZC.

#### Hulp en zorgaanbod in breder perspectief

Niet alleen de overheid heeft een taak in het bieden van zorg en hulp aan kansarme migranten. Ook particuliere organisaties en instellingen dragen daaraan bij. Dat is niet nieuw.

Organisaties als het Leger des Heils, het Centrum voor Dienstverlening, de Pauluskerk, Nora Storm met haar junks, talrijke kerkelijke instellingen, Vluchtelingenwerk etc. doen buitengewoon goed werk. Duizenden vrijwilligers dragen dagelijks verantwoordelijkheid voor hulp aan kwetsbare mensen en groepen in Rotterdam. Zij dragen ertoe bij dat er vaak (tijdelijke) netwerken worden gevormd rond personen of gezinnen.

Het is van belang bij het bieden van hulp steeds het onderscheid in de gaten te houden tussen mensen die willen, maar die nog niet kunnen en degenen die wel kunnen, maar niet willen. Het is weinig effectief veel inspanningen te leveren voor mensen die toch niet willen. In het algemeen zal er alleen een betere balans in probleemwijken komen via nauwe samenwerking tussen particuliere instanties en de overheid. In die samenwerking moeten wij de komende jaren fors investeren. De overheid moet particuliere organisaties aansporen om mee te doen, hen ondersteunen en ruimte bieden. Inwoners (autochtoon en allochtoon), bedrijven en studenten in Rotterdam kunnen een bijdrage leveren aan de toekomst van hun stad en de integratie van hun burens. Meedoen is dus het motto. De gemeente zal dat, in aansluiting op het collegeprogramma, extra gaan benadrukken en uitdragen. Het voorkomen van het ontstaan van een allochtonenprobleem staat of valt bij de gezamenlijke inzet van overheid, maatschappelijke instellingen en alle Rotterdammers. In dit kader willen wij samen met partners een coachproject starten waarbij een Rotterdammer een nieuwe Rotterdammer helpt om ingeburgerd te raken waarmee tegelijkertijd de sociale cohesie versterkt wordt.

Samengevat bevat dit actieplan de volgende aanscherpingen en versterkingen:

- Het zorgimpulsbeleid krachtig voortzetten ter ondersteuning eerstelijns hulpverlening;
- Gezondheidskenmerken en zorg worden onderdeel van de structurele monitoring en scenario-ontwikkeling van de stad;
- Tijdige signalering van problemen (in een elektronisch dossier voor jeugd);
- Capaciteit en middelen slimmer en dus effectiever inzetten;
- Organiseren van bemoeizorg voor gezinnen met complexe problemen;
- Zorgketen aanhaken bij interventies in probleemwijken;
- Mogelijk maken van grootschalige opvang met multidisciplinaire aanpak; bedoeld voor opvang mensen van mensen die als gevolg van repressieve druk op straat worden gezet;
- Meer inzet op preventie door middel van voorlichting in lokale netwerken en opvoedingsondersteuning in de wijk;
- Regie op tienermoederprojecten vanuit één punt;
- Communicatie richten op meedoen;
- Project coaches van en voor de inwoners van Rotterdam ter ondersteuning van inburgering en sociale cohesie.

## ECONOMIE, ONDERWIJS EN WERK

### Inleiding

Gerichte en structurele investeringen in economische ontwikkeling, onderwijs en werk kunnen een grote rol spelen bij het hervinden van een duurzame balans in Rotterdam. Daar zijn op korte termijn actie en initiatief voor nodig. Voor een deel zullen de effecten pas op middellange en langere termijn zichtbaar en meetbaar zijn.

### 1. Economie

#### ■ Investeren in plaats van subsidiëren

Een vitale onderneming kan de concurrentie met andere bedrijven aan. Zo'n onderneming loopt meestal voorop als het gaat om innovatie op verschillende terreinen. Voor steden geldt hetzelfde: een vitale stad kan de concurrentie met andere steden en regio's aan. De lijn kan doorgetrokken worden naar delen van steden - naar binnensteden -, ook naar de binnenstad van Rotterdam. Onderzoek van Michael Porter (Harvard Business School, Boston) toont aan dat het revitaliseren van binnensteden succesvol kan verlopen door de concurrentievoordelen (competitive advantages) van de binnenstad optimaal te benutten.

Door gericht te investeren in economische branches kan een stad de concurrentie met andere steden aan. Investeringen leveren immers werkgelegenheid op, leiden tot participatie in de samenleving, tot meer bestedingen, welvaart, welzijn en zelfrespect.

Op dit moment ontwikkelen wij samen met bedrijven en kennisinstellingen een toekomstgerichte economische visie om de sociaal-economische structuur van Rotterdam te versterken. Eerder ingezette acties als Kwaliteit werkt door, het Havenplan 2020, het VVPR en de Woonvisie worden op hun samenhang beoordeeld. Op basis daarvan zullen we scherpe keuzes maken om een nieuwe impuls te geven aan de economische ontwikkeling van de stad. Rotterdam moet zich versneld transformeren in de richting van een kennis- en diensteneconomie en de daarmee samenhangende ontwikkeling van werkgelegenheid<sup>26</sup>. De economische visie is gebaseerd op het collegeprogramma en versterkt de samenhang in de uitvoering van dat programma.

In dit actieprogramma willen wij twee onderdelen van de economische visie toelichten. Allereerst de inzet op de kenniseconomie. Meer concreet betekent dat:

- versterking van bestaande economische clusters en ontwikkeling van nieuwe clusters waarmee de economische vitaliteit - en dus de werkgelegenheid - voor lange(re) tijd worden gewaarborgd. Hierbij gaat het om het kiezen voor belangrijke clusters en het realiseren van landmarks (fysieke brandpunten)<sup>27</sup>. Deze landmarks dragen daadwerkelijk bij aan economische groei en zijn vooral ook symbolen van deze nieuwe aanpak die gericht is op het versterken en verbreden van de economie;

<sup>26</sup> Uit recente cijfers blijkt dat de zakelijke dienstverlening de meeste banengroei oplevert: 51% tussen 1996 - 2002

<sup>27</sup> Belangrijke (verder) te ontwikkelen landmarks voor Rotterdam zijn: Schieveen en Rotterdam Airport, Rotterdam CS, Lloydkwartier, Waalhavengebied (stadshavens) en het medisch cluster Hoboken/Erasmus MC.

- voldoende mensen met een (start)kwalificatie voor zo'n economie. Dit geldt niet alleen voor het initiale onderwijs, maar - in een continu proces - ook voor ondernemers en werknemers; zij moeten blijven door permanente scholing.

Een wijdverbreid misverstand is dat een kenniseconomie alleen hoogopgeleiden vraagt. Er is en blijft echter een grote behoefte aan ondersteunende dienstverlening: beveiliging, cateraars, en vooral (geschoold) uitvoerend personeel. Wel is het zo dat het opleidingsniveau in een kenniseconomie gemiddeld wat hoger ligt. Dit onderstreept het belang van goed vraaggericht beroeps- onderwijs, vermindering van uitval en verbetering van doorstroming binnen het beroepsonderwijs en naar de arbeidsmarkt/kenniseconomie.

Daar sluit het tweede belangrijke onderdeel van de economische visie op aan: het versterken van de wijkeconomie, allochtoon ondernemerschap en veilig ondernemen. Naast kennisintensieve bedrijvigheid aan de bovenkant moeten we vooral ook arbeidsintensieve bedrijvigheid in de wijken versneld stimuleren. Daardoor versterken we niet alleen de sociaal-economische infrastructuur in de wijken, maar ontwikkelen we ook kraamkamers voor groei en innovatie. Via de collegeprioriteit veilig ondernemen richten we ons op verbetering van het vestigingsklimaat in de wijken. Het versterken en bevorderen van allochtoon ondernemerschap betekent dat we de economie beter moeten afstemmen op een divers samengestelde bevolking. We moeten de kansen die ons dit biedt veel meer grijpen.

Wij zullen de economische visie vaststellen voor de behandeling van de voorjaarsnota 2005. Het programma Kenniseconomie is onlangs vastgesteld.

#### ■ Kansenzones

In landen als de VS, Ierland en Engeland zijn grote economische successen geboekt via fiscale prikkels voor investeerders. In Rotterdam moeten wij dergelijke instrumenten ook beter benutten. Zo zouden we om herstructurering in oude wijken te stimuleren kansenzones moeten aanwijzen. In die zones genieten private partners die in samenwerking met corporaties en gemeenten, investeren in woningverbetering en herstructurering, fiscale voordelen.

Fiscale prikkels zouden ook van toepassing kunnen zijn bij het starten of vestigen van een bedrijf in een achterstandswijk. Daardoor kan nieuwe (deels allochtone) werkgelegenheid ontstaan, waardoor we uit de neerwaartse spiraal komen. Dit zal overigens nauwelijks leiden tot een fiscaal lagere opbrengst omdat zonder zo'n impuls de ontwikkelingen niet of veel later tot stand zullen komen. Hoe sneller oude wijken weer tot leven komen, hoe sneller ze fiscaal iets opleveren. We hebben uiteraard wel oog voor het risico van uitstralingseffecten in economisch en fiscaal opzicht. We moeten zeer nauwgezet aangeven in welke situaties en onder welke condities zo'n fiscaal instrument ingezet kan worden. Doel ervan is in ieder geval dat in probleemgebieden investeringen in de sociaal-economische infrastructuur op gang komen. Wij kiezen daarbij zeer bewust niet voor subsidie-instrumenten. Risicodragend investeren in de sociaal-economische structuur is duurzaam, bij subsidiëren vervalft het effect van de inzet zodra de geldkraan wordt dichtgedraaid.

## 2. Onderwijs

### ■ Startkwalificaties voor de arbeidsmarkt

Een goede opleiding bepaalt voor een groot deel de kansen van jongeren op werk en volwaardige participatie in de samenleving. Te veel Rotterdamse jongeren dreigen deze boot te missen. Jaarlijks verlaten ca. 4500 jongeren het onderwijs zonder startkwalificatie. Dit zijn vooral leerlingen afkomstig van de ROC s en in mindere mate het VMBO. Van de totale groep jongeren van 17 tot 23 jaar heeft op dit moment ongeveer een kwart geen startkwalificatie. Allochtone jongeren vallen anderhalf keer zo vaak uit als autochtone jongeren.

Met de uitvoering van het aanvalsplan bestrijding Voortijdig Schoolverlaten en het convenant Ontketend Beroepsonderwijs willen wij het tij keren. Er gaat talent verloren, waardoor de basis van de Rotterdamse beroepsbevolking verzwakt. Dit tast de kracht en dynamiek van de samenleving in zijn geheel aan.

De schoolbesturen voor VMBO en de ROC s hebben aangegeven het rendement van hun opleidingen de komende vier jaar met 50% te willen verhogen. Onze doelstelling is het totaal aantal schoolverlaters in de leeftijd van 17 tot 23 jaar terug te brengen met 30% in 2006. Daarnaast willen wij 4.000 van de naar schatting 14.000 Rotterdamse jongeren van 17 tot 23 jaar die geen startkwalificatie hebben, begeleiden naar een startkwalificatie via school, werk of een combinatie hiervan.

Het beroepsonderwijs neemt een groot aantal maatregelen gericht op meer kwaliteit en beter rendement. Bijvoorbeeld via leer/werktrajecten voor jongeren, verbetering van samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg, meer praktijkgericht leren (met inbreng van bedrijfsleven) etc.

Om echt succes te behalen is echter een verdere aanscherping nodig. We moeten jongeren nog beter bij de les kunnen houden, ook als ze daar zelf de noodzaak niet van inzien. Wij gaan bij het rijk een verzoek indienen om een pilot te kunnen uitvoeren, waarbij voor leerlingen die nog geen startkwalificatie hebben behaald, de leerplichtige leeftijd wordt verlengd van 17 jaar naar 23 jaar. Daardoor kunnen wij leerlingen ook na hun 17e jaar dwingen tot het volgen van een onderwijs-traject (zo nodig in combinatie met werk). Daarnaast willen wij jongeren tot 23 jaar met een uitkering gaan verplichten om leer/werktrajecten te volgen. Op dit moment verplichten wij deze jongeren slechts tot het volgen van een traject gericht op toeleiding naar werk, al dan niet in combinatie met onderwijs. In Rotterdam willen we dus een leer/werkplicht.

### ■ Segregatie in het onderwijs

Segregatie in het onderwijs betekent het ontstaan van witte en zwarte scholen. De discussie hierover leeft ook in Rotterdam. Recente publicaties over dit onderwerp wijzen er op dat segregatie in het onderwijs vooral een uitkomst is van sociaal-economische verschillen en de daarmee samenhangende woonsegregatie. De vrijheid van ouders bij de schoolkeuze voor hun kind is van belang. De kleur van de school kan hierbij een rol spelen, evenals de voorkeur van ouders voor scholen van een bepaalde denominatie of onderwijskundige richting. Dat is nu eenmaal de markt van vraag en aanbod van onderwijs. In Rotterdam lijkt er vooral een scheiding te zijn tussen scholen met kinderen van hoger opgeleide ouders en scholen met kinderen van lager opgeleide ouders. Het aantal zwarte en witte leerlingen is op de meeste scholen een goede afspiegeling van de samenstelling van de woonbuurt. Voor de basisscholen geldt dat een vijfde van de scholen qua samenstelling meer dan 20% afwijkt van de samenstelling van de wijk: 18 scholen zijn

volgens dit criterium te wit en 22 scholen zijn te zwart. Meestal zijn deze verschillen te verklaren vanuit specifieke factoren, zoals een bepaalde denominatie, een specifiek onderwijsaanbod en de situering van de school in een anders samengestelde deelbuurt. In het voortgezet onderwijs zien we vooral veel allochtone leerlingen op VMBO-scholen en op scholen in de binnenstad.

Segregatie in het onderwijs heeft naar ons oordeel een negatieve invloed op de sociale cohesie van de stad en de verbetering van het taalvermogen van allochtone leerlingen. Wij vinden daarom dat we segregatie in het onderwijs moeten tegengaan. Gedwongen spreiding van leerlingen beschouwen we niet als een realistische mogelijkheid. Dit doet afbreuk aan de keuzevrijheid van ouders en is weinig zinvol gezien de bestaande woonsegregatie. Voorbeelden in Nederland en elders in de wereld laten bovendien zien dat zo'n aanpak tot mislukken is gedoemd. Onze inzet op een meer evenwichtige samenstelling van wijken en buurten in de stad zal wel een belangrijk effect sorteren in dit opzicht. Daarnaast kunnen ouders en scholen zelf het initiatief nemen om te komen tot scholen die een betere afspiegeling vormen van de samenstelling van de buurt. Dat gebeurt nu al. Wij zullen dit stimuleren en waar nodig actief ondersteunen. Bovendien is het van belang dat scholen en instanties om de school heen een actievere rol gaan spelen om contacten en gemeenschappelijke activiteiten van kinderen (van welke achtergrond of herkomst dan ook) in de wijk of buurt te bevorderen. Wij zullen samen met schoolbesturen en andere organisaties concrete acties ontwikkelen voor dit lokale integratiebeleid voor de hele jeugd.

#### ■ Naar een nieuwe Brede School: de vrijblijvendheid voorbij

Rotterdamse scholen en andere betrokken organisaties zijn inmiddels goed doordrongen van het besef dat de school meer is dan alleen een plek waar onderwijs wordt gegeven. Niet voor niets zijn Brede School en Onderwijskansenzones van oorsprong Rotterdamse begrippen. Maar dat betekent nog niet dat het met de uitvoering overal goed gaat. Er is nog teveel vrijblijvendheid, er zijn veel partijen die hun eigen deelbelangen hebben. Ondanks diverse pogingen om de samenhang te verbeteren is de uitvoering nog te versnipperd. Resultaat is dat er een stapeling van beleidsinstrumenten en financiële middelen is, maar dat Rotterdamse kinderen en hun ouders daar onvoldoende van profiteren. Daarom moeten al deze middelen bij elkaar worden gebracht onder één regie. Over het doel bestaat geen misverstand. De nieuwe Brede School draagt bij aan sociale cohesie, aan de opbouw van de samenleving en aan ontwikkelingskansen van kinderen en van hun ouders. Er ontstaat een pedagogische infrastructuur in de wijk, waarbinnen er vooral aandacht zal zijn voor de moeders, die in veel gevallen nog steeds de sleutelfiguren zijn in opvoeding en ontwikkeling van het gezin.

Uiteraard is het het beste voor kinderen als hun ouders zich actief inzetten voor de opvoeding. Niet alle ouders beschikken echter over de kennis, ervaring en middelen die daarvoor nodig zijn. Bovendien zijn de culturele opvattingen en verwachtingen op het gebied van opvoeding en onderwijs zeer divers. Er zijn dus allerlei risicofactoren waardoor de balans tussen de leefwereld thuis, op school en in de buurt kan doorslaan. Soms is het in het belang van het kind nodig onvrijwillige opvoedingsondersteuning te organiseren (zie ook actieplan 4). Kortom: scholen moeten levendige centra zijn met een breed scala aan activiteiten voor kinderen en hun ouders. Kinderen verkeren daardoor langer in een Nederlandstalige omgeving, besteden hun vrije tijd op een zinvolle manier, worden sociaal vaardig, ontwikkelen hobby's en kunnen onder begeleiding huiswerk maken.

Begin 2004 werken wij het concept van de nieuwe Brede School uit in een concreet voorstel. Daarin doen wij ook voorstellen voor duidelijke afspraken over de regie en het organiseren van doorzettingsmacht ten opzichte van aanbieders. Ook presenteren we daarbij plannen om bestaande procedures te versnellen of te doorbreken.

#### ■ Huisvesting onderwijs versneld verbeteren

Een schoolgebouw met een goede kwaliteit is een inspirerende omgeving voor leerlingen en leraren en kan voor ouders een aanleiding zijn om in de stad of de wijk te blijven. Investerings in onderwijshuisvesting zijn een collegeprioriteit. In totaal wordt in de periode 2003-2006 ruim 200 miljoen euro geïnvesteerd in schoolgebouwen voor het primair, voortgezet en speciaal onderwijs. Een belangrijk accent ligt bij het voortgezet onderwijs, vooral bij het VMBO en daarnaast bij het speciaal onderwijs. Veel schoolgebouwen worden verbeterd, aangepast of uitgebreid. Daarnaast is in een aantal gevallen de mogelijkheid van (vervangende) nieuwbouw financieel voorzien. We verwachten hierdoor de komende vier jaar de huisvesting van ongeveer 75 scholen te kunnen verbeteren. Totaal staan in Rotterdam 300 scholen, verspreid over 700 gebouwen.

Verder is in een aantal deelgemeenten een begin gemaakt met brede accommodatieplanning. Dat betekent dat voorzieningencusters ontstaan die naast basisscholen ook welzijnsvoorzieningen omvatten. De deelgemeenten moeten verdere plannen ontwikkelen voor huisvesting van de welzijnssector en de financiering daarvan.

Naar aanleiding van de discussie over leegloop van scholen en een veronderstelde witte vlucht in het Voortgezet Onderwijs maken wij een analyse van de leerlingenstromen in het Voortgezet Onderwijs. We kijken daarbij naar de problemen in de binnenstad en naar de trek van leerlingen de stad in en uit. Rotterdam vervult nog steeds een regiofunctie in het voortgezet onderwijs. We verwachten binnenkort de gegevens te kunnen presenteren op basis waarvan we de analyse kunnen maken en concrete acties kunnen bepalen. Er is dus al heel veel actie op dit terrein in de stad. Toch moeten veel ontwikkelingen sneller gaan. Op een aantal gebieden is meer slagkracht nodig. Wij overwegen om (soms tijdelijk) de regie op centraal niveau te leggen, zeker in de wijken waar de problemen het grootst zijn. We zullen hier in begin 2004 een voorstel voor doen.

### 3. Werk

#### ■ Werklozen aan de slag

Per september 2003 staan in Rotterdam 56.000 werklozen ingeschreven bij het Centrum voor Werk en Inkomen. Hiervan zijn er 32.000 van allochtone afkomst. De gemeente is op basis van de Wet Werk en Bijstand en de Agenda voor de Toekomst verantwoordelijk voor de reïntegratie en toeleiding naar werk van werklozen die een bijstandsuitkering hebben en niet-uitkeringsgerechtigden (40.000 mensen). Ons motto is dat werk de beste vorm van armoedebestrijding is. Daarnaast is werk een belangrijk onderdeel van structurele integratie in de Rotterdamse samenleving.

In oktober 2003 hebben wij het Beleidskader Reïntegratie en Gesubsidieerde Arbeid vastgesteld. Hierin zijn de reïntegratie-instrumenten benoemd die de gemeente de komende jaren gaat inzetten. We kiezen daarbij voor een sluitende aanpak: iedere werkloze met een bijstandsuitkering krijgt een traject aangeboden op het gebied van werk, activering of zorg. De cliënt is

verplicht aan zo'n traject mee te werken op straffe van een sanctie op de uitkering.

Het re-integratiepakket bestaat uit drie programma's:

- basisre-integratie: het snelste traject naar werk: stages, korte cursussen, sollicitatietraining;
- plusprogramma voor werklozen met grotere afstand tot arbeidsmarkt: leer/werktrajecten en (tijdelijke) gesubsidieerde arbeid;
- gemeenschapstakenplan voor werklozen die geen uitzicht hebben op regulier werk: sociale activering en activiteiten met behoud van uitkering.

In de periode van 2002 tot en met 2004 krijgen 10.000 bijstandsklanten per jaar een traject aangeboden. Van hen moet 40% duurzaam uitstromen naar werk. Hiervoor hebben wij in het kader van de Agenda voor de Toekomst de financiële middelen gekregen tot 1 januari 2005. Wij zullen bij het Rijk aandringen op voortzetting van deze middelen na die datum, zodat we de aanpak kunnen voortzetten.

#### ■ Jongeren aan het werk

De recente ontwikkelingen op het gebied van jeugdwerkloosheid<sup>28</sup> zijn zorgelijk: ten opzichte van 1 januari 2002 is er een toename van 47% op 1 oktober 2003. De algemene werkloosheid is in deze periode met 30% gestegen. Van de jeugdwerklozen woont 57% in de deelgemeenten Charlois, Delfshaven en Feijenoord.

Alleen een voortvarende aanpak kan deze trend doorbreken. Doelstellingen daarbij zijn:

- Iedere jongere is (na melding bij SoZaWe of RMC) binnen een half jaar aan het werk, op een leer- of werkplek geplaatst, of zit op school. Het beroep op bijstand blijft daarmee beperkt;
- Jongeren met psychische of medische problemen krijgen een zorgtraject dat past bij zijn/haar situatie;
- School en arbeidsmarkt moeten op elkaar aansluiten zodat meer jongeren het onderwijs gekwalificeerd verlaten.

In 2004 treedt de Wet Werk en Bijstand (WWB) in werking. Die wet geeft gemeenten meer vrijheid om de voorzieningen voor re-integratie en activering te organiseren. Rotterdam heeft een vernieuwde aanpak gericht op regulier werk, gesubsidieerd werk en maatschappelijke taken. In het programma Gemeenschapstaken wordt voorgesteld dat jongeren met een uitkering in ruil daarvoor maatschappelijk nuttige taken verrichten (in het kader van sociale activering).

#### Werk in eigen wijk...

Het voorstel is om bepaalde groepen uitkeringsgerechtigden (vooral jongeren) de maatschappelijke taken in hun eigen wijk te laten uitvoeren. Dat is goed voor hun imago en de wijk wordt schoner, heler en veiliger. De afgelopen jaren zijn bij de activeringsprojecten voor dak- en thuislozen positieve ervaringen opgedaan met het zichtbaar maken van de maatschappelijke taken die uitkeringsgerechtigden verrichten.

<sup>28</sup> 2002: 4.254, jan 2003: 5.185, mrt 2003: 5.746, jul 2003: 4.787, okt 6.242. Na een daling tussen 1 maart en 1 juli vanaf juli dus weer een duidelijke toename.

<sup>29</sup> Een bekend voorbeeld hiervan is de gemeente Helmond waar uitkeringsgerechtigden gelijk aan de slag moeten in een kledinghaakjesfabriek.



## ■ Work First

Het principe Work First betekent verplicht werken met behoud van uitkering. Iemand die een uitkering aanvraagt moet direct aan de slag<sup>29</sup>. Zo bouwt iemand werkritme en werkervaring op. In het huidige beleid zijn alle bijstandsklanten overigens al verplicht om een aanbod van de gemeente op het gebied van werk te accepteren.

Als Rotterdam Work First invoert is dat een nieuw instrument ter versterking van het huidige beleid gericht op werk. Work First zal vooral worden ingezet bij kansarme jongeren die niet op korte termijn op de reguliere arbeidsmarkt aan de slag kunnen en op deze manier aan het werk zijn in plaats van rondhangen op straat. Het is vooral bedoeld als werkervaringsinstrument, dat moet leiden tot regulier werk. Eerste helft 2004 maken wij een concreet voorstel voor de invoering van Work First.

Samengevat bevat dit actieplan de volgende aanscherpingen en versterkingen:

- Ontwikkeling economische visie samen met het bedrijfsleven gericht op versterking van de sociaal-economische infrastructuur in stad en wijken;
- Ontwikkeling fysieke brandpunten en economische kanszones;
- Jongeren met uitkering verplichten tot een leer/werktraject;
- Samen met schoolbesturen en andere organisaties concrete acties opstellen om segregatie in het onderwijs tegen te gaan en positieve initiatieven ondersteunen;
- Ontwikkeling nieuwe Brede School met afspraken over regie, doorzettingsmacht en versnelling van procedures;
- Uitwerking centrale regie op onderwijshuisvesting, te beginnen in de wijken die dit het hardst nodig hebben;
- Re-integratie van werklozen doorzetten met behulp van 10.000 trajecten per jaar en 40% uitstroom naar regulier werk ook na 2004;
- Jongeren met een uitkering verrichten gemeenschapstaken in hun eigen wijk;
- Operationalisering van Work First;



## CIJFERS ACHTER HET BELEID

### Inleiding

Om een goed beeld te hebben van waar we over praten hebben wij in deze bijlage een aantal actuele cijfers op een rij gezet.

### Relevante sociaal-economische kenmerken van de stad

- Werkloosheid is relatief hoog: in 2001 was het werkloosheidspercentage in Rotterdam 6%, tegen 4% in de vier grote steden samen en 3% in Nederland.
- Opleidingsniveau is relatief laag: in 2001 hadden de werklozen in Rotterdam voor 72% een opleiding op mavo-niveau of lager, tegen 57% in Den Haag, 27% in Amsterdam en 28% in Utrecht; bij de werkenden lagen deze percentages als volgt: Rotterdam 33%, Den Haag 32%, Utrecht 24% en Amsterdam 22%
- Er zijn veel huishoudens met een laag inkomen: in 2000 had in Rotterdam 55% van de huishoudens een laag inkomen, tegen (eveneens) 55% in Amsterdam, 52% in Den Haag, 47% in Utrecht en 40% in Nederland<sup>30</sup>.

Het patroon van in- en uitstroom in Rotterdam is al enige jaren als volgt<sup>31</sup>:

### Instroom

- Ongeveer 30.000 mensen vestigen zich jaarlijks in Rotterdam.
- 20.000 van hen komen uit de rest van Nederland, 10.000 uit het buitenland.
- 15.000 van hen zijn oorspronkelijk afkomstig uit niet-westerse landen (zelf of tenminste één van de ouders in een dergelijk land geboren), 3.000 uit westerse landen en 12.000 zijn van autochtone (Nederlandse) afkomst.
- Ongeveer 65% van genoemde 15.000 mensen (=9.500 mensen) is korter dan 2 jaar in Nederland.
- Ongeveer 50% van alle huishoudens die Rotterdam jaarlijks binnenkomen heeft een modaal of bovenmodaal inkomen<sup>32</sup>.
- In de periode 1997-2001 heeft Rotterdam 2.100 asielgerechtigde vluchtelingen (zgn. statushouders) gehuisvest op basis van de taakstellingen die het rijk de gemeenten oplegt; in dezelfde periode hebben zich echter ook 3.700 statushouders in Rotterdam gevestigd die daarvoor via de taakstellingen in andere Nederlandse gemeenten waren gehuisvest.

### Uitstroom

- Ook ongeveer 30.000 mensen verlaten jaarlijks Rotterdam.
- 27.000 van hen vertrekken naar elders in Nederland en 3.000 naar het buitenland.
- 11.000 van hen zijn oorspronkelijk afkomstig uit niet-westerse landen, 3.000 uit westerse landen en 16.000 zijn van autochtone (Nederlandse) afkomst.

<sup>30</sup> Bron: De inkomensverdeling in de Stadsregio Rotterdam 2000, COS 2002.

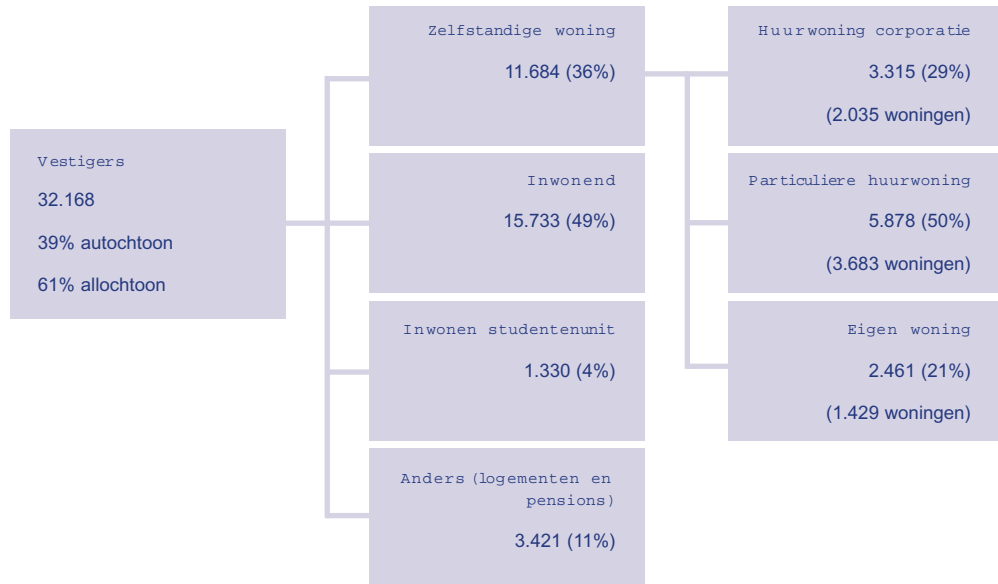
<sup>31</sup> Bron, tenzij anders aangegeven: COS

<sup>32</sup> Bron: WBO 2002

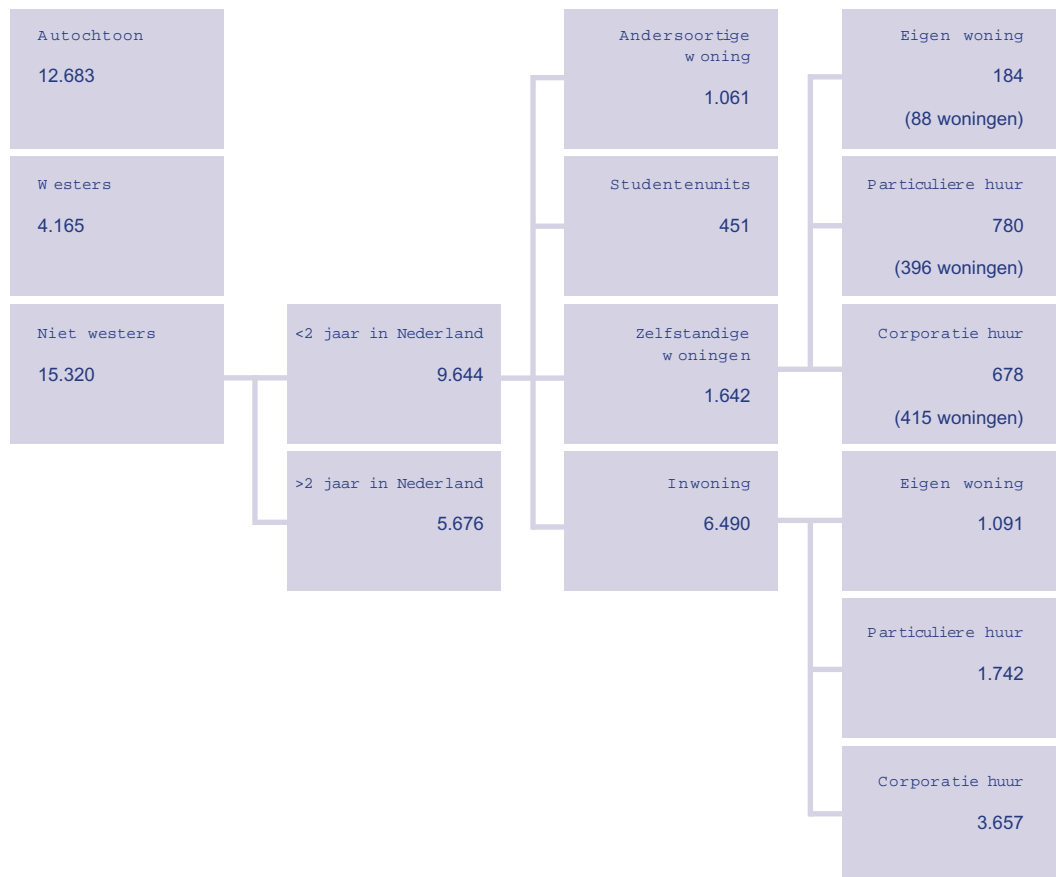
- 27% van genoemde 11.000 mensen is korter dan 2 jaar in Nederland.
- ongeveer 60% van alle huishoudens die Rotterdam jaarlijks verlaten heeft een modaal of bovenmodaal inkomen.

### Vestigingspatroon in Rotterdam

Waar komen de 30.000 mensen die zich in Rotterdam vestigen precies terecht? Cijfers over 2002 geven het volgende beeld:



Een verdere uitsplitsing van de niet-westerse vestigers geeft het volgende beeld:



Toelichting op de schema's<sup>3.3</sup>:

- In 2002 vestigden zich 32.168 mensen in Rotterdam
- Van de 32.168 vestigers kwamen 11.684 mensen (36%) terecht in een zelfstandige woning, (d.w.z. als hoofdbewoner met zijn of haar gezin), 15.733 mensen (49%) gingen bij één of meer andere mensen inwonen, 1.330 mensen (4%) kwamen in een studentenunit terecht en 3.421 mensen (11%) kwamen in andersoortige woonruimte (waaronder legale logementen en pensions) terecht.
- Van de 11.684 mensen die in een zelfstandige woning terechtkwamen, gingen 3.315 mensen (29%) in een huurwoning van een woningcorporatie wonen (betrekking hebbend op 2.035 woningen), 5.878 mensen (50%) in een particuliere huurwoning (3.683 woningen) en 2.461 mensen (21%) in een eigen woning (1.429 woningen)
- Van de 32.168 vestigers waren 12.683 mensen (39%) van autochtone, Nederlandse afkomst, 4.165 mensen (13%) oorspronkelijk afkomstig uit andere westerse landen en 15.320 mensen (48%) oorspronkelijk afkomstig uit niet-westerse landen
- Van de 15.320 mensen die oorspronkelijk uit niet-westerse landen afkomstig waren, waren er 9.644 (63%) korter dan twee jaar in Nederland.
- Van deze 9.644 mensen vestigden zich 4.795 mensen (49,7%) in de wijken Tarwewijk, Bloemhof, Nieuwe Westen, Middelland, Spangen, Oud-Charlois, Hillesluis, Oude Noorden, Carnisse, Pendrecht, Tussendijken, Delfshaven en Groot IJsselmonde.
- Het vestigingspatroon van deze 9.644 mensen naar soort woonruimte is als volgt: 1.642 mensen (17%) kwamen terecht in een zelfstandige woning, 6.490 mensen (67%) gingen bij één of meer andere mensen inwonen, 451 mensen (5%) kwamen in een studentenunit terecht en 1.061 mensen (11%) kwamen in andersoortige woonruimte terecht.
- Van de 1.642 mensen die in een zelfstandige woning terechtkwamen, gingen 678 mensen (41%) in een huurwoning van een woningcorporatie wonen (415 woningen), 780 mensen (48 %) in een particuliere huurwoning (396 woningen) en 184 mensen (11%) in een eigen woning (88 woningen).
- Van de 6.490 mensen die bij één of meer andere mensen gingen inwonen, gebeurde dat bij 3.657 mensen (56%) in een huurwoning van een woningcorporatie, bij 1.742 mensen (27%) in een particuliere huurwoning en bij 1.091 mensen (17%) in een door de eigenaar bewoonde woning.

<sup>3.3</sup> Bron van de cijfers dS+V in samenwerking met het COS.

Schatting aandeel niet-westerse allochtonen in de bevolking per buurt in Rotterdam, doortrekking huidige trend Voor 2017 op basis van ontwikkeling tussen 1998 en 2002 en consistent met de Prognose bevolkingsgroepen Rotterdam 2017, COS 2003

Schatting aandeel niet-westerse allochtonen in de bevolking per buurt in Rotterdam, doortrekking huidige trend voor 2017 op basis van ontwikkeling tussen 1998 en 2002 en consistent met de Prognose bevolkingsgroepen Rotterdam 2017, COS 2003

	1998	2002	2003	2017 (prognose)
<b>Stadscentrum</b>				
10. Stadsdriehoek	14	16	17	26
11. Oude Westen	59	62	62	62
12. Cool	33	35	35	36
13. C.S. Kwartier	24	34	35	32*
17. Kop van Zuid	22	41	38	**
18. Nieuwe Werk	13	16	16	37*
19. Dijkzigt	22	30	31	36*
Totaal	35	37	37	38
<b>DG Delfshaven</b>				
20. Delfshaven	45	50	51	64
21. Bospolder	63	68	68	70
22. Tussendijken	58	66	67	76
23. Spangen	71	79	80	82
24. Nieuwe Westen	60	64	64	70
25. Middelland	50	53	53	58
27. Oud-Mathenesse	27	37	39	54
28. Witte Dorp	32	40	39	54*
29. Schiemond	65	70	70	52
Totaal	56	61	62	67
<b>DG Noord</b>				
15. Agniesebuurt	50	53	55	61
16. Provenierswijk	42	45	45	57
31. Bergpolder	24	27	28	32
32. Blijdorp	10	11	12	14
34. Liskwartier	33	36	36	42
35. Oude Noorden	49	52	53	58
58. Blijdorpse Polder	20	24	20	**
Totaal	35	38	39	45

DG Kralingen-Crooswijk				
14. Rubroek	25	30	32	49
36. Nieuw-Crooswijk	44	49	50	60
37. Oud-Crooswijk	46	47	48	48
41. Kralingen-West	37	40	42	52
42. Kralingen-Oost	12	12	12	15
43. Kralingse-Bos	1	2	3	**
45. De Esch	22	28	30	48
47. Struisenburg	17	21	23	36
Totaal	31	35	36	46
DG Feijenoord				
79. Kop van Zuid-Entrepot	49	45	44	54
80. Vreewijk	14	20	20	28
81. Bloemhof	52	62	62	86
82. Hillesluis	64	73	73	82
85. Katendrecht	42	55	55	52
86. Afrikaanderwijk	69	77	77	90
87. Feijenoord	68	75	75	91
88. Noordereiland	28	32	32	42
Totaal	48	54	55	67
DG IJsselmonde				
83. Oud-IJsselmonde	11	15	17	26
84. Lombardijen	19	28	30	52
89. Groot-IJsselmonde	13	22	23	57
90. Beverwaard	25	37	40	81
Totaal	17	26	28	57
DG Charlois				
71. Tarwewijk	48	61	63	83
72. Carnisse	25	34	37	70
73. Zuidwijk	22	33	34	81
74. Oud-Charlois	31	39	41	62
75. Wielewaal	7	8	8	9*
76. Zuidplein	9	16	17	57*
77. Pendrecht	28	46	48	90
78. Zuiderpark	4	5	6	19*
93. Heijplaat	9	18	19	61
Totaal	29	40	42	76
Rotterdam totaal	29	35	36	48

\*\* te klein, dwz, kleiner dan 500 inwoners in 2003

\* klein, dwz ongeveer 1000 inwoners in 2003

bron: COS 2003

niet-westerse allochtonen zijn:	situatie 1-1-2003
Surinamers	52.377
Antillianen/Arubanen	20.390
Kaapverdianen	14.919
Turken	43.550
Marokkanen	34.281
Overige arme landen	48.312
<b>Totaal niet-westerse allochtonen*</b>	<b>213.829</b>
Noord-Mediterranen	18.127
Overige rijke landen	49.231
Autochtonen	318.672
<b>Totale bevolking</b>	<b>599.859</b>

\* in de prognose bevolkingsgroepen Rotterdam 2017 aandachtsgroepen genoemd.



## CIJFERS EN BEVINDINGEN OVER VOLKSGEZONDHEID

### 1. Bevindingen van het Interventieteam Veilig in de hotspots

In de hotspots gaat het Interventieteam Veilig huis-aan-huis bij mensen langs. Bij dit kijkje achter de voordeur komen ze onvoorstelbare situaties tegen. Ook zeer ongezonde situaties. Opvallend vaak komen ze mensen tegen die het hulpverleningsaanbod niet kennen of niet weten te bereiken en vaak komen ze in situaties waar hulpverleners geen weet van hebben. Hieronder een bloemlezing uit 60 case-formulieren van in totaal 787 bezochte panden:

Aangetroffen probleem	Aantal	Aangetroffen probleem	Aantal	Aangetroffen probleem	Aantal
Sanitair/ tocht/ vocht/ energie afgesloten	18	Persoonlijke hygiëne	7	Psychische problemen	7
Ongedierte in huis	9	Lichamelijke gezondheidsproblemen	15	Drugs gebruik	9
Overlast voor burens, o.a. lawaai	4	Zwangerschap zonder begeleiding of materiaal	7	Prostitutie	1
Teveel mensen in 1 ruimte	4	Kinderen in te beperkte ruimte/verkeerd milieu	27	Schulden	8
Brand incident	2	Kinderen zonder contact jeugdvoorzieningen	14		

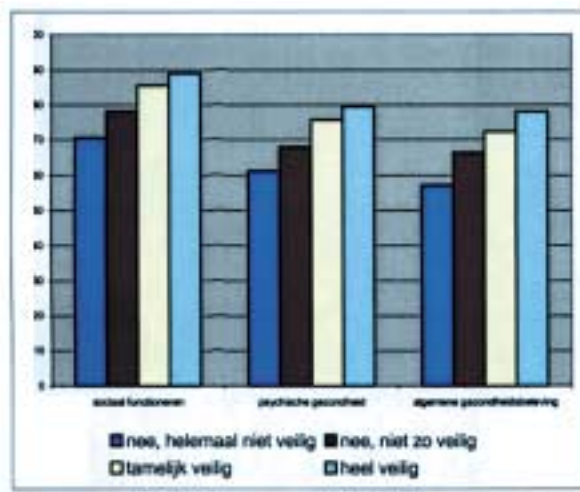
Tabel 1: Aangetroffen sociaal-maatschappelijke problemen in de hotspots

Op n formulier worden soms meerdere problemen genoemd. Opvallend vaak worden huishoudens met kinderen aangetroffen. Uit de 60 case-formulieren van het Interventieteam Veilig komt ook het profiel naar voren van de mensen die tekort schieten in hun zelfzorg en het hulpaanbod niet kennen en niet weten te vinden. Absolute aantallen zijn niet te geven, omdat zeer wisselend geregistreerd is. Het levert wel het volgende beeld op: in driekwart van de situaties gaat het om vrouwen met kinderen, in ruim de helft (geregistreerd) om mensen afkomstig uit het buitenland waarbij opvallend veel uit de Antillen en de Dominicaanse Republiek, in het overgrote deel (op basis van de achternaam) om mensen met een niet-Nederlandse achtergrond. Het niet beheersen van de Nederlandse taal wordt veel genoemd. Opvallend is tenslotte dat veel personen uit beeld verdwijnen door verhuizing met bekende of onbekende bestemming.

### 2. Gegevens uit onderzoek van de GGD

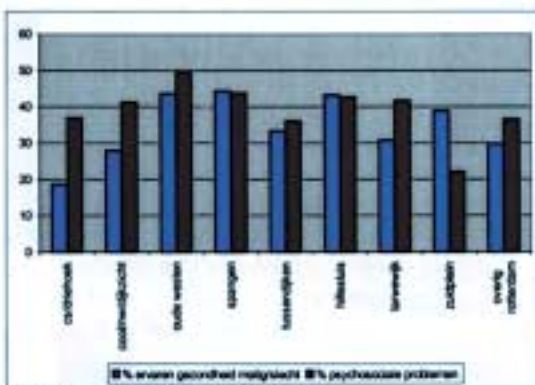
In 1995 is in Rotterdam een gezondheidsenquête gehouden. Naast vragen over gezondheid zijn ook vragen gesteld over gevoelens van (on)veiligheid in de eigen buurt. In figuur 1 zien we hoe

gezondheid en oordeel over de veiligheid in de eigen buurt zich tot elkaar verhouden (scores bij gezondheid lopen van 0 tot 100: een hoge score wijst op een goede gezondheid). De gemiddelde score bij sociaal functioneren, psychische gezondheid en de algemene gezondheidsbeleving is bij mensen die de buurt als zeer onveilig ervaren zo'n 20 punten lager dan bij mensen die de buurt als zeer veilig ervaren. Ook na correctie voor leeftijd, geslacht, buurt waar men woont en sociaal economische status blijft dit effect bestaan. Met andere woorden: ongeacht leeftijd, opleiding, buurt waar men woont, gaan onveiligheidsgevoelens samen met een minder goede gezondheid.



Figuur 1: De relatie ervaren gezondheid en gevoel van onveiligheid in de buurt

Op basis van gegevens over gezondheid en leefgewoonten als alcohol consumptie en roken uit de Omnibusenquête<sup>34</sup> wordt een beeld geschetst van de situatie in de wijken. Figuur 2 toont het percentage bewoners dat de gezondheid als matig of slecht ervaart en het percentage bewoners met psychische klachten per onveilige wijk en voor de overige wijken in Rotterdam. Het blijkt dat in de meeste onveilige wijken de ervaren gezondheid gelijk of slechter is aan de rest van Rotterdam. Alleen in CS/Stadsdriehoek zien we een betere situatie. Een verklaring hiervoor is dat in deze wijk relatief veel jonge hoog opgeleide mensen wonen, die mogelijk de wijk wel als onveilig ervaren, maar verder een goede gezondheid hebben.

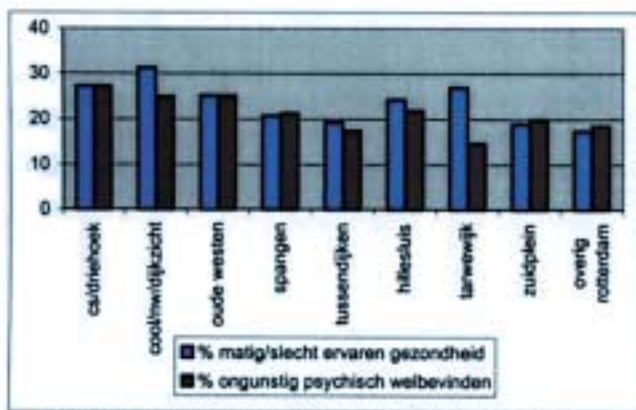


Figuur 2: Ervaren gezondheid in de wijken

<sup>34</sup> Gegevens zijn afkomstig uit de periode 1997, 1998, 2000, 2001 en 2002.

### 3. Het profiel op basis van peilingen, jeugd

Basisgegevens over jeugd komen uit de Rotterdamse Jeugdmonitor. Deze wordt klassikaal afgenomen op basisscholen en in klas 1 en 3 van het voortgezet onderwijs. De laatste onderzoeken van basisschool en klas 3 van het VO zijn nog onder embargo, deze worden binnenkort gepubliceerd. In deze rapportage worden daarom de cijfers van klas 1 VO weergegeven. Gegevens over demografie en maatschappelijke positie zijn hierboven bij volwassenen al genoemd, hieronder volgen gegevens over gezondheid en gevoel van veiligheid. Opgemerkt moet worden dat de aantallen 12-13 jarigen per wijk vrij klein zijn, vooral in de wijk CS-kwartier/Stadsdriehoek, de wijk Cool/Nieuwe Werk/Dijkzicht en de wijk Zuidplein.



Figuur 3: gezondheid van de jeugd in de onveilige wijken

In Rotterdam ervaart 17,5% van de jongeren van 12 tot 13 jaar hun gezondheid als matig tot slecht en blijkt 18,6% negatief scoren op psychisch welbevinden. In bijna alle onveilige wijken zijn beide percentages hoger. Minimaal 25% van de jongeren geeft aan psychische problemen te hebben. Opvallend is dat in de Tarnewijk slechts 14% scoort op ongunstig psychisch welbevinden, dit percentage ligt zelfs lager dan de rest van Rotterdam.



## DE AGENDA VOOR DE RIJKSOVERHEID

### Inleiding

De problemen in Rotterdam zijn niet alleen de problemen van Rotterdam. Andere gemeenten, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en bewoners hebben ook een verantwoordelijkheid om Rotterdam duurzaam in balans te krijgen. Zo ook de rijksoverheid.

Te lang zijn de effecten van de grootstedelijke demografische metamorfose genegeerd binnen de huidige wet- en regelgeving. Met onderstaande agenda vragen wij het Rijk om een beleidskader dat ons in staat stelt de trend te keren op het gebied van wonen, weten en werken alsmede op het terrein van de handhaving van de openbare orde effectief beleid te voeren.

### 1 Problemen Rotterdam zijn buitenmaats

De rijksoverheid moet erkennen dat de problemen in Rotterdam de normale problemen van een grote stad ver overstijgen. Naast de generieke problematiek die ook geldt in veel andere grote steden, in het bijzonder de G4, wordt Rotterdam ook geconfronteerd met een meer specifieke problematiek. Door velen is hier al op gewezen. Ook het COS-onderzoek laat opnieuw zien dat ondanks alle goede inzet, de bevolking van onze stad steeds armer wordt en de problemen verder toenemen. Ook de gevolgen van de grootschalige bezuinigingen zullen naar verwachting weer sterker doorwerken op die steden waar de (sociale) problematiek het hoogst is, waaronder Rotterdam. Dit vraagt om extra aandacht voor de prioritering in de verdeling van rijksmiddelen. Reguliere geldstromen, maar ook de GSB-gelden moeten verdeeld worden op basis van de omvang en intensiteit van de opgave, de hardheid van de plannen en de investerings- en opbrengstpotentie in betreffende gebieden. Als de ieder krijgt een beetje -aanpak niet wordt doorbroken, zal het Rotterdam niet lukken structurele verbeteringen door te voeren.

### 2 Buurten in nood vereisen wetgeving die daar op toegesneden is

In hoofdlijnen kennen de G4 vergelijkbare problemen. Toch vragen wij om het rijksbeleid en de daarbij behorende instrumenten meer dan voorheen aan te passen na een meer specifieke analyse. Het gaat in Rotterdam om buurten in nood. Buurten waarvoor een noodscenario, een uitzonderingstoestand met noodmaatregelen, gerechtvaardigd is.

Vanuit het gelijkheidsbeginsel heeft wetgeving terecht een generieke werking. Tegelijkertijd moeten er ook mogelijkheden zijn om naar plaats, tijd en omstandigheden een specifiek wettelijk verankerd regiem van toepassing te verklaren. Wij vinden dat - uitgaande van de generieke werking van de wetgeving - voor specifieke omstandigheden (verbonden met het herstel van het maatschappelijk leven) op maat gesneden oplossingen mogelijk moeten zijn.

Zo'n nieuwe denkwijze biedt juist ook kansen. Vanuit de gedachte van liberalisering en deregulering is basiswetgeving met weinig specifieke regels, maar wel een achtervang voor specifieke omstandigheden een goede mogelijkheid. Rotterdam wil graag vooruitlopend op definitieve wettelijke verankering meedoen aan experimenten in probleemwijken.

### 3 Volwassen migratiebeleid

Dit is een primaire verantwoordelijkheid van het Rijk. In dat kader willen wij de volgende zaken aan de orde stellen.

#### ■ Verblijfsvergunning koppelen aan integratie

Zodra asielzoekers een status hebben moet de verlenging van de verblijfsvergunning worden gekoppeld aan de mate van inburgering en burgerschap. Met andere woorden: iemand krijgt alleen een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd en/of naturalisatie als blijkt dat hij/zij voldoende is ingeburgerd in de Nederlandse samenleving en bijdraagt aan de samenleving. Als iemand feitelijk aangeeft hier definitief zijn bestaan te willen opbouwen moet hij het Nederlands staatsburgerschap aanvragen. Hiervoor moet hij bijvoorbeeld:

- minimaal drie jaar hebben gewerkt;
- rechtmatige huisvesting hebben;
- de taal spreken;
- kennis hebben van Nederland.

#### ■ Opvang en begeleiding uitgeprocedeerden

Uitgeprocedeerde asielzoekers moeten niet de gelegenheid krijgen met onbekende bestemming te verdwijnen in de Nederlandse samenleving om illegaal weer op te duiken in de grote steden. Zij moeten worden begeleid en opgevangen in terugkeercentra in afwachting van vertrek naar het land van herkomst. Het verdient daarbij geen aanbeveling dat ze de volledige vrijheid hebben te gaan en staan waar ze willen in Nederland.

#### ■ Gezinshereniging en huwelijken met personen uit het land van herkomst

Wie met een partner uit het buitenland wil trouwen moet zich, samen met die partner, (financieel en maatschappelijk) kunnen redden in de Nederlandse samenleving. Daar is een inkomen voor nodig (geen uitkering) van minimaal een van de partners, maar ook adequate huisvesting en vooraf verworven beheersing van Nederlandse taal en gewoonten.

#### ■ Werk maken van opvang en hulp aan jonge kansarme Antillianen

Veel jonge, laagopgeleide kansarme Antillianen kunnen zich niet goed redden in Nederland. Zij verblijven hier legaal en worden geacht het eerste jaar van hun verblijf onderdak en verzorging te krijgen van familie. In de praktijk gaat dat heel vaak mis. Voor deze groep moet met de grootste spoed een omvangrijk landelijk programma worden opgezet voor opvang, begeleiding en opleiding. Randvoorwaarden voor hun verblijf in Nederland zouden inkomen uit arbeid en adequate huisvesting moeten zijn. Wij gaan hierbij uit van de afspraken die er met tussen het rijk en de 18 Antillianengemeenten zijn gemaakt.

We zouden jongeren die niet aan deze voorwaarden voldoen tijdelijk kunnen opvangen in een deel van de AZC's - die we dan dus niet sluiten - ; we kunnen de jongeren daar met goede personele begeleiding de nodige bagage meegeven, zodat ze hun weg in onze samenleving weten te vinden.

#### ■ Meer balans in binnenlandse migratie

Als gevolg van binnenlandse migratie heeft Rotterdam de afgelopen vijf jaar veel statushouders

opgevangen dan de opgelegde taakstelling. Statushouders die in een andere gemeente zijn opgevangen mogen zich op grond van de criteria van vrije vestiging terstond elders vestigen. Vaak komen zij dan naar een grote stad. Om deze migratie te beheersen zouden we aan binnenlandse migranten eisen moeten stellen op het gebied van inburgering. Mensen die niet aan deze basisvoorwaarden voldoen kunnen geen rechten ontlenen aan het beginsel van vrije vestiging. Zo ontstaat meer balans in de binnenlandse migratie.

#### 4 Vestigingsbeleid

Het vestigingsbeleid zoals wij dat voor ogen hebben, hebben wij langs drie lijnen uitgewerkt:

- a) Het vasthouden en aantrekken van gewenste bewoners in bedreigde wijken;
- b) Het beter beheersen van de instroom van kansarme groepen in regio, stad en wijk;
- c) Een betere spreiding van kansarme groepen als resultante.

Veel van de maatregelen die wij voorstellen kunnen wij voor een groot deel zelf organiseren. Voor de volgende zaken is echter in meer of mindere mate medewerking van het rijk noodzakelijk, voorwaardelijk of aanvullend. Het accent zal blijken te liggen op die zaken die gericht zijn op het beter beheersen van de instroom:

- Vrijstelling van de taakstelling voor statushouders voor de gemeenten in de Stadsregio Rotterdam voor de komende 4 jaar.
- Intensiveren van aanpak malafide huisbaas en illegale pensions. Naast een oplossing voor de financiële aspecten vragen wij om medewerking om panden in beslag te kunnen nemen na herhaaldelijke strafbare feiten (verbeurdverklaring) momenteel zijn de mogelijkheden hiertoe te beperkt en onnodig ingewikkeld. Wij willen tempo in de uitvoering kunnen maken en willen hierover afspraken met het Rijk.
- Verhogen van de kwaliteit en diversiteit van onze woningvoorraad. Hoewel de regio hier primair bij de stad ligt moeten we helaas concluderen dat deze beleidsmatige wens een uiterst kostbare is. Investeringspotentie van onze stad blijft achter bij de rest van de Nederland en met name in de slechtste gebieden gaat deze beleidsmatige wens gepaard met grote onrendabele toppen. Op termijn zal hier een deel van terug kunnen komen; om de trend te keren, zijn grote aanloopverliezen onvermijdelijk. Deze kunnen slechts ten dele uit bijvoorbeeld het ISV worden gedekt.
- Volwassen migratiebeleid zoals weergegeven bij punt 3.
- Koppeling en opschoning van bestanden; vereist met name uit de weg ruimen van juridische beperkingen/ onmogelijkheden;
- Aanpassing Huisvestingswet door mogelijkheid toelatingscriterium inkomen uit werk toe te voegen.

#### 5 Vreemdelingenbeleid en aanpak van overlast gevende criminele vreemdelingen en illegaliteit

Over aantallen illegalen zijn geen cijfers bekend, de schatting bedraagt tenminste 11.000. Wij verlangen dat het rijk werk maakt van de uitzetting van illegalen naar het land van herkomst en de aanpak van illegale arbeid. Er moet in dat kader ook veel meer controle worden uitgevoerd door de arbeidsinspectie.

Om de inzet tegen criminele vreemdelingen en illegalen aan te scherpen en te versterken wil het college in overleg met de korpsbeheerder, het Openbaar Ministerie en de rijksoverheid de volgende acties ondernemen:

- Het opheffen van beperkingen met betrekking tot het koppeling van bestanden ten einde een goede ketengerichte aanpak mogelijk te maken, zoals het ontwikkelen van een geïntegreerd cliëntvolgsysteem voor meerdere (criminele of overlastgevende) doelgroepen en het mogelijk maken van gestructureerde gegevensuitwisseling tussen partners en diensten;
- De rijksoverheid verzoeken illegaliteit strafbaar te stellen. Illegaal verblijf in ons land moet zo onaantrekkelijk mogelijk zijn. Wij zullen dit ook agenderen voor het aanstaande bezoek van minister Verdonk aan Rotterdam.
- Ondersteunen van initiatieven om een algemene identificatieplicht in te stellen, bij voorkeur gekoppeld aan de vastlegging van biometrische gegevens, zodat de identiteit van personen gemakkelijk is vast te stellen. Dat voorkomt vervuiling van informatie- en registratiesystemen door het opgeven van valse namen. De mensen om wie het gaat moeten dan ook bij de ketenpartners op basis van deze gegevens in de bestanden worden opgenomen.
- Doorbreken van de koppeling die Openbaar Ministerie en zittende magistratuur leggen tussen uitzetbaarheid en vervolging en berechting op basis van art. 197 van het Wetboek van strafrecht (WvSr)<sup>35</sup>. Vervolging zou standaard moeten plaatsvinden. Ook voor de rechter zou het geringe uitzicht op uitzetbaarheid geen belemmering moeten vormen voor berechting bij overtreding van art. 197 WvSr.
- Het oplossen van de problematiek rond de afgifte van laissez passers; en
- het belonen van meewerkend gedrag van de in bewaring gestelde

## 6 Inburgering oudkomers

In Rotterdam hebben we ongeveer 60.000 oudkomers, jaarlijks komen er zo'n 9.600 mensen in Rotterdam wonen die korter dan twee jaar in Nederland wonen en die vaak hun inburgeringstraject nog niet hebben afgerond. Onze huidige capaciteit maakt het mogelijk jaarlijks maximaal 5.600 van deze mensen een inburgeringstraject aan te bieden.

Er is te weinig geld en opleidingscapaciteit om meer trajecten te verzorgen. Wij vragen de rijksoverheid om aanvullende middelen.

## 7 Grootschalige opvang

Het opvoeren van de repressieve druk vraagt tegelijkertijd om meer opvang van mensen met een verslaving, psychische of andere problemen. Ons voorstel is om een grootschalige opvangvoorziening te maken om ervoor te zorgen dat deze mensen niet op straat terechtkomen. In dit opvangcentrum worden mensen multidisciplinair geholpen en vervolgens uitgeplaatst naar voorzieningen op maat in de stad en de regio. Wij verzoeken het rijk om ondersteuning om deze voorziening mogelijk te maken. Een leegkomend AZC zou voor dit doel gebruikt kunnen worden.

<sup>35</sup> Art. 197 Wetboek van Strafrecht: Een vreemdeling die in Nederland verblijft, terwijl hij weet of ernstige reden heeft te vermoeden, dat hij op grond van een wettelijk voorschrift tot ongewenste vreemdeling is verklaard, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van de derde categorie.



## 8 Economische kansenzones

Om herstructurering in oude wijken te stimuleren moeten we kansenzones aanwijzen. In die gebieden genieten private partijen die samen met corporaties en gemeenten investeren in woningverbetering en herstructurering, fiscale voordelen.

We zouden dit ook kunnen toepassen bij het starten of vestigen van een bedrijf in een achterstandswijk. Daardoor kan nieuwe (allochtone) werkgelegenheid ontstaan. Dit zal nauwelijks leiden tot een fiscaal lagere opbrengst. Zonder zo'n impuls zouden de ontwikkelingen immers niet of veel later tot stand komen. Hoe eerder oude wijken weer tot leven komen, hoe eerder ze ook fiscaal iets zullen opbrengen. Vanzelfsprekend hebben wij oog voor het risico van economische en fiscale uitstralingseffecten. We moeten daarom heel duidelijk aangeven in welke situaties en onder welke condities we zo'n instrument gebruiken. Doel van het instrument is in ieder geval in probleemgebieden investeringen in de sociaal-economische infrastructuur op gang te brengen. Wij kiezen daarbij niet voor subsidie. Investeren in de sociaal-economische structuur is duurzaam, bij subsidiëren vervalt het effect van de inzet zodra de geldkraan wordt dichtgedraaid.

## 9 Vroegtijdige schoolverlaters

De praktijk wijst uit dat een groot deel van de (forse) investeringen in het onderwijs niet ten goede komt aan de stad. Dat heeft bijvoorbeeld te maken met leerlingen die het onderwijs vroegtijdig verlaten. Om echt succes te behalen moeten we jongeren nog beter bij de les houden. Wij gaan bij het rijk een verzoek indienen om een pilot te kunnen uitvoeren, waarbij voor leerlingen die nog geen startkwalificatie hebben behaald, de leerplichtige leeftijd wordt verlengd van 17 naar 23 jaar. Zo kunnen we leerlingen ook na hun 17e jaar dwingen tot het volgen van een onderwijstraject (zo nodig in combinatie met werk). Daarnaast willen wij jongeren tot 23 jaar met een uitkering verplichten om leer/werktrajecten te volgen.

## 10 Doorzetting van de Agenda van de Toekomst na 2004

Om ook na 2004 10.000 werklozen een re-integratietraject te kunnen aanbieden vragen wij het Rijk om aanvullende middelen. Wanneer 40% van deze mensen uitstroomt naar regulier werk betekent dit een behoorlijke verbetering van de positie van Rotterdammers.



## ORGANISATIE EN COMMUNICATIE

### 1. Organisatie

#### Inleiding

Bij het zoeken naar oplossingen voor de problemen in bepaalde wijken van Rotterdam heeft het college ook gekeken of - en zo ja hoe - een slimmere manier van organiseren kan bijdragen aan het doorbreken van de vicieuze cirkel waarin we ons lijken te bevinden.

In Nederland bestaat - zeker de laatste jaren - de nodige ervaring op het gebied van crisisbeheersing.

Crisisbeheersing: stabiliseren, beheersen, structureel herstellen

Belangrijke kenmerken van crisisbeheersing zijn:

- Een probleem- en gebiedsgerichte multidisciplinaire samenwerking onder eenhoofdige (operationele) leiding;
- Het maximaal delen van informatie;
- Zeer korte lijnen naar de bestuurders;
- Waar nodig bijzondere en speciale bevoegdheden naar plaats, tijd en omstandigheden gericht op herstel van het maatschappelijk leven.
- Een duidelijke en eenduidige prioriteitstelling: stabiliseren van de situatie, beheersen van de effecten, structureel herstel van het maatschappelijk leven.

#### Crisisbeheersing voor buurten in nood?

Het college wil niet de suggestie wekken dat er in delen van de stad een ramp plaatsvindt in de traditionele betekenis van het woord. Wel moeten we de buitenmaatsheid van onze opgave onderkennen. In bepaalde delen van de stad is het maatschappelijk leven zodanig verstoord dat op actie en interventie gerichte grondslagen van crisisbeheersing ons kunnen helpen bij de aanpak van de problemen. Wij vinden dat daarvoor een noodscenario, een uitzonderingstoestand met noodmaatregelen, gerechtvaardigd is.

Zo'n noodscenario kan eruit bestaan dat een buurt voor een beperkte periode onder een strak beheersregime wordt gebracht met alle bevoegdheden (centraal en decentraal) in 'n hand. Daarnaast moet de wettelijke mogelijkheid bestaan om indien nodig in zo'n buurt gemotiveerd van bestaande (generieke) wet- en regelgeving af te wijken. Bestaande regelgeving kent doorgaans weinig mogelijkheden om naar plaats, tijd en omstandigheden - met inbegrip van de vereiste zorgvuldigheidsvereisten - te kunnen afwijken van het algemeen geldende regime en in een noodsituatie een aanpak op maat te kunnen leveren. Het is op zichzelf merkwaardig dat het kabinet voor het opheffen van de fileproblematiek en de dijkverzwaring wel noodwetgeving overweegt, maar dit voor ernstige sociaal-maatschappelijke problemen kennelijk niet gebruikelijk is.

#### Frontlijnsturing

Het gaat overigens niet alleen om bevoegdheden. Ook het principe van slim organiseren moet meer in probleemwijken worden toegepast: gebiedsgericht, multidisciplinair, integraal, en robuust. Dat betekent een stevige bestuurlijke verankering en korte lijnen. We moeten de actiecultuur versterken en zorgen voor meer samenhang en scherpte in het operationele handelen. Dat betekent ook een verschuiving van beleidssturing naar frontlijnsturing.

De inzet van stadsmariniers is een eerste stap in de goede richting. Een aantal gemeentelijke diensten is nog sterk langs de lijnen van vooral de inhoud georganiseerd. Zij functioneren via gangbare routines en zijn nog niet genoeg in staat om mee te doen met crisisinterventie als routine. Het college wil onderzoeken of - geïnspireerd door de multidisciplinaire werkroutine van de operationele diensten - verdergaande stappen gezet kunnen worden.

Het college vindt dat frontlijnsturing voor sommige buurten en wijken de beste weg is. Dat betekent dat daar multidisciplinaire teams werken met de beste mensen uit de uitvoeringspraktijk. Zij moeten langere tijd deel uitmaken van zo'n team. Ook moeten zij onder verantwoordelijkheid van de multidisciplinaire teamcoördinator binnen hun discipline beschikken over de vereiste mandaten en bevoegdheden om effectief te kunnen opereren.

Wij zullen voor de wijken in nood een aansturingmodel ontwikkelen waarbij de stadsmarinier als eenhoofdige leiding de bevoegdheden en verantwoordelijkheden krijgt om datgene te doen wat nodig is om de balans in de wijk te herstellen. Dit betekent een centrale regie op alle gemeentelijke taken in wijken in nood. Daarbij staat de concrete aanpak van problemen voorop. Diensten en bestuur mandateren waar nodig bevoegdheden om snelheid van handelen mogelijk te maken. Verantwoording vindt dan achteraf plaats.

#### Kennis delen

Een ander belangrijk punt is het delen van kennis en informatie. Een goede informatiepositie is essentieel voor een effectieve aanpak. Er zijn nog heel veel maatregelen mogelijk die kunnen bijdragen aan een effectievere aanpak: bijvoorbeeld een nauwkeurige match en toets van gegevens uit de bevolkingsadministratie, de uitkeringenadministratie, de administraties van politie en justitie, de administratie van corporaties, de administratie van de Dienst Stedelijk Onderwijs, Energiebedrijven, ziektekostenverzekeraars etc.

De toepassing van de grondslagen van crisisbeheersing vereist een ingrijpende wijziging van de cultuur binnen delen van de ambtelijke organisatie. Medewerkers moeten ook niet langer uitsluitend vanuit de eigen discipline, maar veel sterker multidisciplinair en in ketenverband werken aan een gerichte oplossing van problemen. Dat vraagt veel van de betrokken medewerkers. Deze werkwijze sluit wel aan bij de stappen die het projectbureau en het directieberaad Veilig inmiddels zetten. Die ontwikkeling moet verder versterkt worden.

#### Samengevat

We moeten bij de aanpak van de problemen in sommige wijken en buurten meer gebruik maken van de principes van crisisbeheersing. Dat vraagt om slim organiseren en doorbreking van gebruikelijke (ambtelijke en bestuurlijke) routines.

## 2. C o m m u n i c a t i e

### Inleiding

Het is niet eenvoudig de discussie over de huidige problemen op een zakelijke, objectieve manier te voeren. Allerlei emoties bij verschillende partijen spelen een belangrijke rol. Het is van belang dat de discussie niet leidt tot polarisatie of stigmatisering.

Behalve het informeren over beleid moet communicatie bijdragen aan het creëren van betrokkenheid en commitment. Het gemeentebestuur moet daarvoor de juiste toon zetten. Daarnaast moeten zoveel mogelijk partijen meedoen om zoveel mogelijk creativiteit aan te spreken en te zorgen voor een zo groot mogelijk draagvlak. Het uiteindelijk succes van de uitvoering van het collegeprogramma, aangevuld met dit actieprogramma, hangt af van de inzet en medewerking van velen.

### Normen handhaven en uitdragen

Het is inmiddels wel duidelijk dat de samenleving niet maakbaar is door alleen wetten en regels. Maar wet- en regelgeving (en de handhaving daarvan) is wel van essentieel belang. De overheid stelt daarmee duidelijke grenzen. Juist aan handhaving van wetten en regels heeft het de afgelopen jaren regelmatig ontbroken. Dat is ernstig. Immers, een overheid die zijn eigen regels niet eens kan of wil handhaven verspeelt zijn legitimiteit en gezag. Nationaal en internationaal moeten we er veel meer alert op zijn dat er ook een balans is tussen de hoeveelheid regels en de mogelijkheden van een overheid om die allemaal effectief te handhaven. Als die balans is verstoord leidt dat op den duur tot ondergraving van het legitieme gezag van de overheid.

Niet alleen het bevestigen van normen is van belang. Die bevestiging moet ook naar buiten duidelijk worden uitgedragen. Bij de oplossing van de problemen in Rotterdam verdient goede communicatie tussen groeperingen in onze samenleving en tussen het bestuur van de gemeente en de Rotterdammers een prominente plaats. Natuurlijk heeft het bestuur van de stad een belangrijke verantwoordelijkheid. Maar Rotterdammers hebben ook een verantwoordelijkheid ten opzichte van elkaar. Het cliëntelisme in de richting van de overheid tiert welig. Er komen steeds meer distante rende en steeds minder participerende burgers.

### Positieve kant benadrukken

Het college wil deze tendens keren. Ook de gemeenteraad heeft daarbij een belangrijke verantwoordelijkheid. Zo moet er bijvoorbeeld ook een balans zijn tussen communicatie over de problemen in de stad en over de dingen die wel goed gaan. De problemen krijgen terecht veel aandacht. Maar we mogen niet vergeten te benadrukken dat Rotterdam voor talloze werkgevers, huizenkopers, winkeliers en studenten een aantrekkelijke stad is. Op langere termijn zijn zij immers de pull-factoren die op een structurele manier kunnen bijdragen aan duurzame balans in Rotterdam.

In dat verband is het belangrijk om te vermelden wij besloten hebben tot het opzetten en uitvoeren van een imagocampagne voor de periode van 2003 - 2006 die de beeldvorming rond Rotterdam in de gewenste richting kan bijsturen.

#### Dialogoog met de burger

Op velerlei manieren houden wij voeling met wat er leeft onder de burger. Werkbezoeken door het hele college en door individuele wethouders, de spreekuren, het stadsdebat op internet, het radio- en televisieprogramma *Met wie* op RTV Rijnmond, de Dag van de Dialogoog, dragen alle bij aan een dialogoog tussen burgers en bestuur. Als aanvulling daarop verschijnt driemaandelijks een onderzoek naar de beleving van de college-activiteiten onder burgers. Al deze instrumenten zullen ook worden ingezet om het actieprogramma met de Rotterdammers te bespreken.

#### Samengevat

Het college gaat op het gebied van communicatie de volgende acties nemen:

- De discussie moet op een zakelijke, objectieve manier worden gevoerd en mag niet leiden tot polarisatie of stigmatisering.
- Organiseren van draagvlak bij velen om een bijdrage te leveren aan het oplossen van de problemen.
- Ook de aantrekkelijke kanten van Rotterdam laten zien aan werkgevers, huizenkopers, winkeliers en studenten.

## PROJECTGROEP CEMENT VAN DE STAD: AANPAK EN UITGANGSPUNTEN

### Inleiding

- Beoordeel of in aanvulling op en in samenhang met bestaande inspanningen een Rotterdams vestigingsbeleid (in brede zin) een toevoegende waarde kan hebben om genoemde probleemcumulaties te lijf te gaan;
- Geef in een actieprogramma aan hoe dat vestigingsbeleid eruit zou kunnen zien;
- Doe voorstellen voor een scherpere inzet op de collegeprioriteiten om de problemen die verbonden zijn aan concentraties van kansarme nieuwkomers, een tekortschietende integratie en de noodsituaties die als gevolg daarvan in woonbuurten ontstaan met kracht aan te vatten; maak deze voorstellen voor intensivering ook onderdeel van dit actieprogramma;
- Kom, gelet op urgentie en gevoel voor urgentie, binnen zes weken met voorstellen voor beleidskeuzen en verder uit te werken beleidsrichtingen als opmaat naar het actieprogramma.

Dit was de probleemdefinitie die het college heeft opgesteld als opdracht voor de ambtelijke projectgroep. Uitwerking van deze probleemdefinitie moest leiden tot een actieprogramma, aanvullend op het collegeprogramma.

#### Brede projectgroep

De projectgroep bestond uit vertegenwoordigers van de Dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting, Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam, Dienst Stedelijk Onderwijs, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Dienst Stadstoezicht, GGD, de Bestuursdienst, Regiopolitie, projectbureau Veilig en projectbureau Sociale Integratie.

### Uitgangspunten

De projectgroep heeft bij de aanpak van het actieprogramma de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- het collegeprogramma met alle daarin geformuleerde ambities blijft onverminderd staan;
- het actieprogramma is dus aanvullend en in lijn met de ambitie van het collegeprogramma;
- investeringen moeten renderen;
- aandacht voor de juiste beeldvorming: er gaan ook veel dingen goed.

### Oplossingsrichtingen en instrumenten

De projectgroep heeft systematisch een groot aantal oplossingsrichtingen en instrumenten in beeld gebracht. Sommige kunnen eenvoudig en op korte termijn in werking treden. Bij andere instrumenten is dat veel complexer en zal dat veel tijd vragen. Schematisch ontstaat dan het volgende beeld:

	Eenvoudig	Complex
Korte termijn	++	+-
Lange termijn	+-	-

Bij ingewikkelde lange termijninitiatieven mogen we dus op korte termijn geen al te hoge verwachtingen hebben. Dat is niet reël. Wel van belang is dat wij complexe maatregelen met een langetermijnhorizon niet bij voorbaat al van tafel schuiven. Alle maatregelen die op welke termijn dan ook van positieve invloed kunnen zijn op onze stad zullen wij serieus op doelmatigheid, rechtmatigheid en financiële consequenties onderzoeken. We kunnen niet alles tegelijk aanpakken. Maar gestaag werken we aan het omkeren van de negatieve trend in en rond onze stad. Het is daarbij ook van belang de hoofdrichting van de inzet gedurende lange tijd, dus langer dan slechts een collegeperiode, vast te houden. Een politiek breed gedragen visie over de hoofdlijn van de aanpak van de problemen is een randvoorwaarde voor het kunnen realiseren van de doelstellingen.

#### Werkwijze

De projectgroep heeft zich in eerste instantie door middel van een brainstormachtige werkconferentie gericht op het scherp in beeld brengen van de (vermeende) kern van het probleem en denkbare oplossingsrichtingen. Deze eerste inzichten zijn vervolgens ook getoetst en in relatie gebracht met de verschillende cijfers die uit onderzoeken beschikbaar waren.

Gezien de korte doorlooptijd zijn vervolgens parallel in multidisciplinaire teams de verschillende actieprogramma's ontwikkeld, mede in relatie met de reeds lopende college prioriteiten.

Daarnaast is een aantal gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers uit de kring van politiek, bestuur, wetenschap en maatschappelijke groeperingen om de (voorlopige) inzichten te toetsen en heeft onder meer een expertmeeting plaatsgevonden op basis van een eerste concept in bewerking. Dit heeft geleid tot een verscherping van het inzicht en de focus van de probleemstelling en oplossingsrichtingen.

Op basis van het verzamelde materiaal is uiteindelijk het actieprogramma geschreven en aangeboden aan het college.

Gezien de korte doorlooptijd waarin richting gegeven moest worden gegeven aan het aanreiken van oplossingen voor dit veelzijdige en complexe maatschappelijke vraagstuk, was het niet mogelijk dit geheel te ontwikkelen langs de gangbare ambtelijke routines. Door de deskundige, betrokken en snelle bijdragen uit de verschillende diensten was het evenwel mogelijk in korte tijd tot resultaten te komen en tegelijk te waarborgen dat de diensten die na vaststelling van het actieprogramma verantwoordelijk worden voor de uitvoering, zich ook zeer betrokken voelen bij de inhoud van dit actieprogramma.



## SAMENVATTING

### Inleiding

Bij ongewijzigd beleid krijgt Rotterdam de komende jaren te maken met een steeds groter wordende groep van kansarme inwoners. Dat blijkt onder andere uit de Prognose bevolkingsgroepen 2017 van het Centrum voor Onderzoek en Statistiek (COS, juli 2003). In reactie op dit onderzoek is de discussie in Rotterdam over de bevolkingsontwikkeling de laatste tijd verscherpt. Van verschillende kanten wordt erop gewezen dat het absorptievermogen van de stad is bereikt - en op sommige plekken zelfs overschreden - als het gaat om de opvang en begeleiding van sociaal-economisch kansarme inwoners en van overlastgevend. In bepaalde wijken is er een blijvend grote instroom van deze groepen, terwijl midden- en hogere inkomensgroepen deze wijken - en de stad - meer en meer verlaten. Bovendien komen er minder nieuwe banen dan nodig is en stijgt de vraag naar zorgvoorzieningen sneller dan het aanbod aankan.

### Aanvullend actieprogramma

Om deze trend te kunnen keren komt het College nu - zoals aangekondigd tijdens een interpellatiedebat met de Gemeenteraad op 11 september 2003 - met het aanvullende actieprogramma Rotterdam zet door, op weg naar een stad in balans. Met dit programma wil het College de koers van het collegeprogramma 2002-2006 naar nieuw elan in Rotterdam vasthouden en versterken.

Het College presenteert hiermee een breed pakket aan maatregelen dat alleen in samenhang en over een langere termijn een structureel effect kan hebben. Hoofdpijnen zijn:

- Samen met het Rijk zorgen voor een volwassen immigratiebeleid, dat strengere eisen aan nieuwkomers koppelt aan meer mogelijkheden voor integratie voor degenen die hier mogen blijven.
- Een aangescherpt vestigingsbeleid gericht op het vasthouden en aantrekken van de gewenste bewoners in bedreigde wijken en betere beheersing van kansarmen in stad, regio en het hele land.
- Investeren in inburgeren en integreren, in zorg en begeleiding, onderwijs, werk en economie.

Het College is ervan overtuigd dat met dit actieprogramma de negatieve trend in de stad omgezet kan worden in een positieve spiraal. Rotterdam wordt weer een aantrekkelijke woon- en werkstad, een stad om te bezoeken en om in te investeren.

### Buitenmaatse problemen

Het actieprogramma bestaat uit twee delen. Het eerste deel is meer beschouwend van aard en geeft een analyse van de recente ontwikkelingen in de stad. Aan het slot van deel I staat een overzicht van alle acties die worden ingezet; daarnaast is in een agenda met het Rijk uiteengezet welke punten Rotterdam met de rijksoverheid wil bespreken. Want de problemen in Rotterdam zijn niet alleen de problemen van Rotterdam. Ook de rijksoverheid - en andere overheden, organisaties en burgers - zullen zich moeten inspannen om de problemen op te lossen. Het Rijk moet in ieder geval erkennen dat de problemen van Rotterdam buitenmaats zijn; dat betekent dat

ze de doorsneeproblematiek van een grote stad overstijgen en dat niet alleen geld nodig is, maar dat bijvoorbeeld ook gespecificeerde regels voor Rotterdam mogelijk moeten zijn.

### Vijf actieplannen

In deel II van het programma is in vijf actieplannen te zien hoe de maatregelen uitwerken op de verschillende deelterreinen. Actieplan 1 - immigratie, integratie en burgerschap - bevat onder andere de volgende acties:

- Het Rijk aanspreken op de verantwoordelijkheid te zorgen voor een volwassen migratiebeleid;
- Continuering van de prioriteit voor inburgering en extra middelen van het rijk afgestemd op de omvang van de doelgroep oudkomers;
- Subsidieverlening aan maatschappelijke organisaties afhankelijk maken van de bereidheid om mee te werken aan maatschappelijke stages en van de mate waarin activiteiten bijdragen aan contacten buiten de eigen kring;
- Mensen maken de stad inzetten in probleemwijken;
- Naast inburgering meer prioriteit geven aan integratie en burgerschap.

Actieplan 2 gaat in op een aangescherpt vestigingsbeleid. Rotterdam heeft al langere tijd te maken met selectieve migratie. Een aangescherpt vestigingsbeleid is een antwoord op de vraag naar ombuiging van die trend. Het resultaat van een meer gericht vestigingsbeleid is een evenwichtiger spreiding van mensen met beperkte kansen over de stad, de regio en het hele land. Vestigingsbeleid heeft een brede betekenis; het College kijkt ook naar push- en pull-factoren die bepalen of mensen in een bepaalde wijk willen wonen of juist wegtrekken. Het actieplan bevat tal van maatregelen gericht op drie hoofddoelstellingen:

- Gewenste bewoners in probleemwijken vasthouden en aantrekken; (door onder andere bevorderen eigen woningbezit, verruimen van toewijzingsregels naar inkomen en huishoudensgrootte, vasthouden van hoogopgeleide starters, aanpak van de asociale huurder, verbreden hot-spotaanpak, woningvoorraad met meer kwaliteit en diversiteit, signalerings- en preventiesysteem voor wijken die dreigen af te glijden);
- Beheersen van de instroom van kansarme groepen in regio, stad en wijken; (door onder andere aanscherpen beleid gericht op gezinsvorming en verwijdering van illegalen, Antillianenbeleid, vrijkomende AZC's gebruiken voor opvang probleemjongeren en tijdelijke opvang, vrijstelling van de taakstelling voor statushouders voor de gemeenten in de Stadsregio, lokaal maatwerk in de woonruimteverdeling, invoeren toelatingscriterium inkomen uit werk, wegnemen aanzuigende werking souterrain woningmarkt, aanpak van malafide huisbaas, tegengaan illegale onder- en doorverhuur, koppeling en opschoning van bestanden, heldere communicatie over de maatregelen);
- Betere spreiding van kansarme groepen over stad en regio; (door onder andere een regionale woningmarkt, extra regionaal aanbod voor bijzondere doelgroepen, samenhangend regionaal koop-, bouw- en sloopscenario).

Actieplan 3 - aanpak overlast, illegaliteit en criminaliteit - versterkt de inzet van het collegeprogramma op meer veiligheid in probleemwijken. Het College wil in overleg met de korpsbeheerder, het Rijk en het Openbaar Ministerie onder andere:

- Investeren in koppeling van bestanden;

- Een geïntegreerd cliënt-volgsysteem ontwikkelen voor meerdere (criminele of overlastgevende) doelgroepen;
- Gestructureerde gegevensuitwisseling mogelijk maken tussen partners en diensten;
- De bevolking inschakelen bij aanpak van criminaliteit en beperking van overlast;
- Een algemene identificatieplicht invoeren;
- Illegaal verblijf strafbaar stellen;
- De problemen bij het afgeven van laissez-passers aanpakken;
- Meewerkend gedrag van de in bewaring gestelde belonen;
- Een handhavingsprioriteitsstelling bij de Arbeidsinspectie voor illegale bedrijvigheid.

Actieplan 4 is gericht op zorg, hulp en begeleiding. Het College wil hierbij onder andere:

- Tijdige signalering van problemen (in een elektronisch dossier voor de jeugd);
- Capaciteit en middelen slimmer en dus effectiever inzetten;
- Bemoezorging organiseren voor gezinnen met complexe problemen;
- De zorgketen laten aanhaken bij interventies in probleemwijken;
- Grootschalige opvang mogelijk maken met multidisciplinaire aanpak voor mensen die als gevolg van repressieve druk op straat komen te staan;
- Meer inzet op preventie;
- Projecten voor tienermoeders meer vanuit één punt regisseren;
- Communicatie richten op meedoen;
- Project coaches van en voor de inwoners van Rotterdam ter ondersteuning van inburgering en sociale cohesie.

Actieplan 5 geeft een overzicht van gerichte en structurele investeringen in economische ontwikkeling, onderwijs en werk. Die zijn van belang bij het hervinden van een duurzame balans in Rotterdam. Samengevat bevat dit actieplan de volgende aanscherpingen en versterkingen:

- Het College laat samen met het bedrijfsleven een nieuwe economische visie ontwikkelen gericht op versterking van de sociaal-economische infrastructuur in stad en wijken;
- Ontwikkeling van fysieke brandpunten en economische kansenzones;
- Jongeren met uitkering verplichten tot leer/werktraject;
- Samen met schoolbesturen en andere organisaties concrete acties opstellen om segregatie in het onderwijs tegen te gaan en positieve initiatieven te ondersteunen;
- Ontwikkeling van een nieuwe Brede School;
- Uitwerking van een centrale regie op onderwijshuisvesting, te beginnen in de wijken die dat het hardst nodig hebben;
- Reïntegratie van werklozen doorzetten met behulp van 10.000 trajecten per jaar en 40% uitstroom naar regulier werk, ook na 2004;
- Jongeren met een uitkering verrichten gemeenschapstaken in de eigen wijk;
- Operationalisering van Work First.

## Bijlagen

Een aantal bijlagen geeft tot slot informatie over recente cijfers, de agenda met het Rijk, organisatie en communicatie, aanpak en uitgangspunten van de projectgroep Cement van de stad.

