



Februari 1995, 14e jaargang Nummer 128

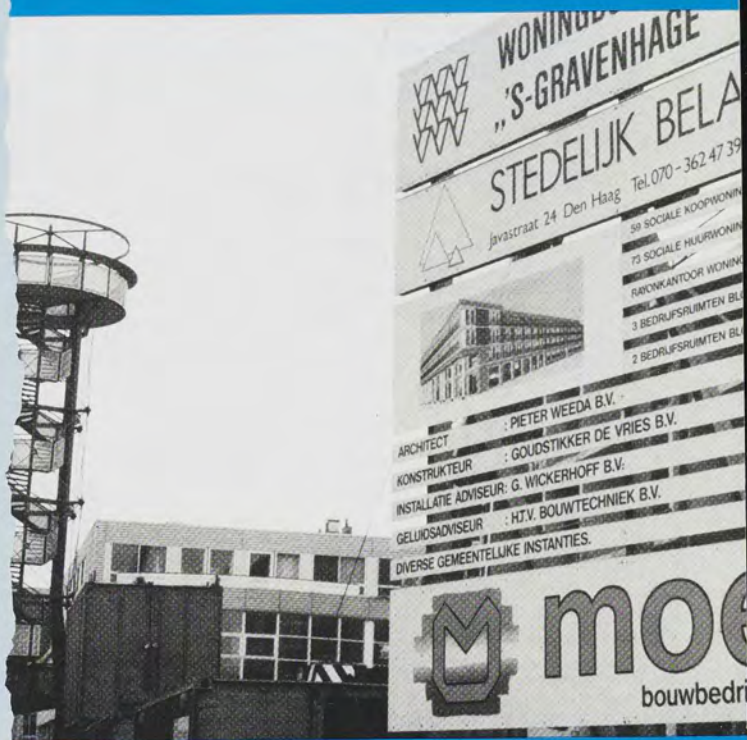
Samenlevingsopbouw

Europa en Sociale Vernieuwing

Haken en ogen aan
het Grote-Steden-
Beleid

ECU's voor
stadsvernieuwing

Regeringspolitiek
tegen maatschappelijke
uitsluiting



Thema

Inhoud

- 3 Ten geleide, Henk Cornelissen
3 Nieuwe fase sociaal beleid, voorwoord door minister Melkert van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
4 Haken en ogen aan het Grote Steden-beleid, Fenny Gerrits
5 Nieuwe periode ESF-programma's, Henk Cornelissen
6 En Route Nederland Luctor et Emergo, medewerkers van En Route
8 ECU's voor stadsvernieuwing, Will Cornelissen
10 Europese steun voor achterstandsbuurten, Henk Cornelissen
11 Vier grote steden vragen Urban-geld aan, Chris Veldhuysen
17 Quartiers en Crise, Henk Cornelissen
19 Eurocities: een stem voor Europese steden
19 Eurocities, Chris de Lange
21 ELAINE
22 Ervaringen van Quartiers en Crise, Chris Veldhuysen
24 Politiek in de Euregio, Fenny Gerrits
26 Herijking rol van BiZa in Brussel
28 KIOSK, Norbert Broenink
30 Aan Zet, Piet van Ochten
31 De rijkdom van het thema Armoede, Fenny Gerrits
33 Veiligheid als bestuurlijke opdracht
36 Regeringspolitiek tegen maatschappelijke uitsluiting: drie Europese landen nader bekeken, Huib Riethof
42 De Armoede-atlas, Carel Tenhaeff
45 Resolutie 208, Fenny Gerrits
47 Een Europees Charter voor Bewonersinitiatieven, Jan Beerenhout
48 BiZa en Europa, Fenny Gerrits

Memo

In dit themanummer iets over het bestuurlijke domein dat wij doorgaans samenvattend aanduiden met 'Europa'. Het beoogt inzicht te geven in hoe EU-beleid op ons terrein doorwerkt tot op de lokale schaal. Centrale vraagstelling is: Wordt er op nationaal niveau, in Nederland beleidsmatig voldoende gecoördineerd? Specifieker: Zijn Nederlandse bestuurders en hun ambtenaren eensgezind genoeg om Brusselse mogelijkheden effectief uit te baten, ook op de langere termijn gezien en in termen van 'algemeen belang'? Het laat zich aanzien dat er ook op Europees niveau stevig 'sociaal vernieuwd' moet worden; een beweging gericht op ontkokering en democratisering is nodig. De lezer oordele zelf. (Dit nummer kwam tot stand via samenwerking met de afdeling DGOB/DIBI van het ministerie van Binnenlandse Zaken en het Nederlandse netwerk LSA/Quartiers en Crise.)

Colofon

MO/Samenlevingsopbouw is een vakblad van, voor en over de samenlevings- en opbouwpraktijk. Het verschijnt tenminste tien maal per jaar; zes gewone en vier themanummers.

Samenstelling en redactie: F. Gerrits (eindredactie), G. Hettinga, W. v. d. Leur, K. Stuurop, C. Veldhuysen, H. Cornelissen (Q enC), T. Hagendoorn (BiZa), T. Khargi, (BiZa)

Administratieve ondersteuning: Sonja Swarts, Patty Schellekens en John Struiken.

Foto Illustratie omslag: John Struiken.

DTP: John Struiken.

Omslag en druk: Stimio, Meteren.

De jaarabonnementsprijs bedraagt f 70,50 voor het eerste en f 67,50 voor het tweede en verdere abonnementen. Losse nummers kosten f 12,50. (Prijzen exclusief portokosten.)

Opzegging van abonnementen dient schriftelijk vóór 1 december te geschieden. ISSN 0929-2187.

Redactie en administratie:

Prinsegracht 51, 2512 EX, Den Haag,

Telefoon: 070-3804431, faxnummer: 3809973.



Een uitgave van het Landelijk Centrum Opbouwwerk.

Ten geleide

De Nederlandse kiezer loopt niet warm voor Europa. Niet dat we erop tegen zijn want we verdienen er veel geld. Maar om er nou helemaal voor naar de stembus te lopen?!, dat is zo'n beetje de gemiddelde houding van de Nederlander. Zelfs politiek de Haag blijft meestal met zichzelf en Nederland bezig en heftige debatten over Europa kennen we niet. Alleen als we weer eens een baanlike mislopen mischien in het land aan de overkant van Hoek van Holland gaat dat anders en schetsen tegenstanders het beeld van de nieuwe dictators in Brussel die het pond willen afschaffen en voor willen schrijven wanneer zij theepauze mogen houden.

Dat van het pond klopt; als alles doorgaat zal ook de gulden nog voor de eeuwwisseling worden ingeruild voor de ecu. Of de gemiddelde Nederlander daar dan nog steeds stilzwijgend mee in zal stemmen is nog de vraag. De laatste jaren zijn er ook steeds een aantal miljarden teveel de grens overgegaan en zijn we tegen de zin van onze nationale penningmeester netto betaler in plaats van ontvanger geworden. We moeten dus beter gaan opleten en zorgen dat we er meer voor terug krijgen.

In dit nummer van MO gaat het over de mogelijkheden die Europa biedt bij de uitvoering van Sociale Vernieuwing en het vervolgbeleid dat gevormd wordt: ook wel het Grote Stedenbeleid genoemd. Het gaat dan niet alleen om hoe we aan de ecu's komen, maar ook over de inhoudelijke mogelijkheden die er op dit gebied zijn binnen Europa. Alle steden in Europa (en ook daarbuiten) kampen met in wezen dezelfde sociale problemen: werkloosheid, onvoldoende dakloosheid, samenleven met minderheden etc. Overal probeert men daar oplossingen voor te vinden en soms zijn er ook goede lessen te leren, en kan er worden samengewerkt met partners over de grens. Nederland maakt echter op dit terrein nog weinig gebruik van zowel de financiële als inhoudelijke mogelijkheden. Ook politiek gezien vanuit steden gebeurt er nog niet voldoende. Grote steden uit andere landen zijn allang actief bezig om de Europese geldstromen van de boer naar de stad te verleggen. Welke stad, laat staan welke burger in Nederland maakt zich bijvoorbeeld druk over het Comité van de Regio's en de intergouvernementele conferentie van 1996?

Vandaar dit nummer over Europa

Nieuwe fase sociaal beleid

Het thema van dit nummer is op dit moment zeer actueel, aangezien voor het sociaal beleid van de Europese Unie een nieuwe fase is aangebroken. Belangrijke prikkels voor heroriëntatie op het sociaal beleid vormen het Verdrag van Maastricht en het ten einde lopen van het huidige sociaal actieprogramma. Bovendien groeit in verschillende lidstaten de roep om meer over te laten aan nationale besluitvorming en nemen tendensen tot deregulering toe. Kortom, vanuit allerlei invalshoeken wordt momenteel over het Europees sociaal beleid gediscussieerd. Ook het Nederlandse kabinet heeft een standpunt geformuleerd. De kernvraag is nu hoe deze discussie over de sociale dimensie kan bijdragen aan sociale vernieuwing in Europa.

De afgelopen jaren is, hoewel soms moeizaam, hard gewerkt aan de sociale dimensie van Europa. Er is veel bereikt en op een groot aantal gebieden is reeds regelgeving tot stand gekomen gekomen. Dit geldt bijvoorbeeld al voor het terrein van de arbeidsomstandigheden, vrij verkeer van personen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen. Dit betekent echter niet dat er op deze terreinen niets meer gedaan hoeft te worden, maar dat het accent meer zou moeten liggen op integratie van sociaal beleid in overige beleidsterreinen en verfijning en consolidatie van de bestaande regelgeving. De aandacht zal daarnaar in de komende jaren dan ook moeten verschuiven.

Verdrag van Maastricht

Met het Verdrag van Maastricht werd een nieuwe fase in de ontwikkeling van Europees sociaal beleid ingeluid. Het Sociaal Protocol en de daaraan gehechte Overeenkomst van de Elf (zonder het Verenigd Koninkrijk) bij dit Verdrag heeft de mogelijkheden voor gemeenschapsmaatregelen op sociaal terrein uitgebreid. Ook de betrokkenheid van de sociale partners bij Europe-

se besluitvorming heeft een nieuwe dimensie gekregen. De zogenaamde sociale dialoog tussen (Europese) werkgevers en werknemers opent de weg naar bindende overeenkomsten tussen die partijen, eventueel met tussenkomst van de Raad van Ministers.

Sociaal actieprogramma

Het Europees sociaal beleid bevindt zich nu dus in een overgangsfase. Het huidige Sociaal actieprogramma dat is opgesteld om het EG-Handvest van de werkenden uit 1989 te implementeren loopt zoals gezegd ten einde. De initiatieven uit dit actieprogramma zijn nagenoeg alle door de Raad in maatregelen omgezet. Als voorbereiding op een waardige opvolger van het actieprogramma heeft de Commissie een Groenboek sociaal beleid uitgebracht dat inmiddels is opgevolgd door een concreter Witboek over de toekomst van het Europees sociaal beleid. Uit deze discussiestukken zal een nieuw actieprogramma met concrete voorstellen en maatregelen voortvloeien dat medio 1995 gereed moet zijn.

Werkgelegenheid

Rode draad in het sociale en economisch beleid van de Europese Unie is werkgelegenheid, een thema dat ook de Nederlandse regering hoog in haar vaandel draagt. Maar sociaal beleid is niet alleen gericht op mensen die (betaald) werken. Juist om een tweedeling in de maatschappij tegen te gaan, is afstemming van het sociale en economische aspect op alle beleidsterreinen van belang. Hoewel dit voornamelijk een nationale zaak is, kan een communautaire aanpak ook bijdragen aan het voorkomen van die maatschappelijke tweedeling. De in het verleden uitgevoerde communautaire armoedeprogramma's kunnen hier als voorbeeld dienen. Nu de economische integratie (tussen de huidige lidstaten) groten-deels zijn beslag heeft gekregen, is het belangrijk de economische en sociale samenhang in het oog te houden. Concurrentievermogen en

Haken en ogen aan het

sociale vooruitgang zijn immers onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Europese samenleving

De vernieuwing van de sociale dimensie van Europa kan dus bijdragen aan sociale vernieuwing in brede zin. Hierbij is Europese regelgeving op sociaal terrein een belangrijk instrument, evenals de communautaire financieringsinitiatieven en programma's die verdedigend in dit nummer aan de orde zullen komen. Dit wil niet zeggen dat alle regelgeving uit Brussel moet komen, er zal voortdurend een afweging moet plaatsvinden van de argumenten om zaken op Europees niveau te regelen.

Echter voor het bereiken van het gewenste resultaat, een redelijk bestaansniveau in een leefbare samenleving, is samenwerking nodig tussen de lidstaten. De Nederlandse samenleving is immers niet autarkisch, maar een onderdeel van een Europese samenleving. De grenzen zijn open gegooid en de lidstaten zullen gezamenlijk moeten werken aan vooruitgang, in welvaart en sociale samenhang.



Hieronder volgt een verslag van een gesprek met mr. J. Kohnstamm, staatssecretaris van Binnenlandse Zaken. Het gesprek vond op 5 december plaats, aan het einde van een (voor velen een korte) werkdag. Het onderwerp dat op de agenda stond was uiteraard het Grote Stedenbeleid en hoe dit zich verhoudt tot Europa. Hierbij kwam ook de rol van het ministerie van Binnenlandse Zaken ten aanzien van de Nederlandse inbreng op het Europees beleid ter sprake.

Vraag: Welke beleidsonderwerpen heeft u precies in portefeuille? Wat streeft u als staatssecretaris (in grote lijnen) na bij te dragen aan deze beleidsonderwerpen?

Antwoord: Ik ben aangetreden als 'project-staatssecretaris' met een veelheid aan onderwerpen die met elkaar samenhangen, onder mijn beheer. Ik houd me bezig met het Grote Steden-beleid, het Integraal Veiligheidsbeleid, Sociale Vernieuwing, Gemeentelijke Bevolkingsadministratie (Paspoort), Algemeen Informatie-Voorzieningsbeleid, uitwerking van de Algemene Wet Bestuursrecht, de ontwikkeling van de Kieswet en het instituut Nationale Ombudsman. De hoofdlijnen van dit pakket worden gevormd door het Grote Steden-beleid, het Integraal Veiligheids- en Sociale Vernieuwingsbeleid. Hierbij is de uitvoering op gemeentelijk niveau essentieel. De overheid heeft al veel gedaan aan decentralisatie en ik streef ernaar om in dit kader verder te werken aan goede randvoorwaarden ten behoeve van verdere decentralisatie en deregulering. Lokale overheden hebben een goed instrumentarium nodig om aan de gestelde eisen te kunnen voldoen. Als belangrijkste elementen hiervan zie ik: de vermindering van de regelbaarheid, het beperken van het aantal beleids- en geldkokers en verdere ontwikkeling van de 'Brede doeluitkeringen'. Samenwerking moet worden bevorderd om de onveiligheid en de 'tweedeling' in de samenleving tegen te gaan. De problematiek wordt intenser, dit zie je vooral in de vier Grote Steden. De Grote Steden hebben wel de economische potentie om veel problemen op te kunnen lossen, maar herbergen ook veel werklozen. Rijk en gemeente moeten een 'partnership' ontwikkelen om hier samen de problemen het hoofd te kunnen bieden. Hiermee zijn we aangeland bij het Sociale Vernieuwingsbeleid dat door het vorige kabinet met veel tam-tam is gelanceerd. De gemeenten zijn er in geld weliswaar niet veel beter van geworden, maar wat wel is veranderd en gemeenten meer beleidsvrijheid heeft gegeven, is de 'Brede doeluitkering'. Als ik nu naar de problematiek van



de Grote Steden kijk dan denk ik dat er te veel wordt 'gefocused' op de problemen in plaats van op de potenties. Steden moeten werk scheppen, een veiliger leefklimaat in samenwerking met bedrijven creëren. In dit kader moet soms 'werk' zelfs boven 'wonen' worden gesteld. De economische groei die er is in de Grote Steden moet worden uitgebuit. In plaats van dat deze neerslaat in de vorm van werkgelegenheid rond de steden, moet dit in de steden tot werkgelegenheid leiden.

Vraag: Wat kunnen de Europese maatregelen en structuurfondsen bijdragen aan dit beleid?

Antwoord: Andere Europese landen hebben ook een steden-beleid. Dat beleid moet worden geanalyseerd op mogelijkheden voor Nederland. In dit verband is het vermeldenswaard dat er dit jaar op initiatief van het ministerie van Binnenlandse Zaken in Nederland een Europese conferentie wordt gehouden over succes en faalfactoren in Grote Steden. Het Urban-programma is in dit verband zeer belangrijk. Niet zozeer om de hoeveelheid geld die beschikbaar is, want die is vrij beperkt, maar juist vanwege de aandacht die op Europees niveau wordt gericht op de problemen van de grote steden. Om via dit programma geld voor steunmaatregelen te krijgen moeten we in de slag met de andere Europese landen. In het verleden heeft de Nederlandse

Grote Steden Beleid

regering een terughoudende positie ingenomen ten aanzien van Europese mogelijkheden ten behoeve van de Grote Steden. Wij zijn van plan om deze koers om te buigen. Er zijn inmiddels vier steden die de mogelijkheid tot indiening van een projectvoorstel hebben toegewezen gekregen: Utrecht, Rotterdam, Den Haag en Amsterdam. Daarnaast is er nog het verband van de vijf samenwerkende steden, de Urban Pilot Projects. (Zie elders in deze MO, het artikel over Urban.)

Vraag: Zou er voor het ministerie van Binnenlandse Zaken een rol weggelegd zijn ten aanzien van de (door gemeenten gewenste) interbestuurlijke dialoog tussen gemeenten en de Europese Unie?

Antwoord: Het contact tussen de steden en 'Europa' moet enigszins worden gestroomlijnd, dit is een kwestie van afstemming en een open communicatie. Sinds kort is

het ministerie van Binnenlandse Zaken vertegenwoordigd in de Raad voor Europese Zaken. De REZ is een onderraad van de ministerraad. De REZ wordt voorgezeten door de minister-president, de minister van Buitenlandse Zaken vervult hiern een coördinerende rol. Dit orgaan helpt de regering bij het vaststellen van het mandaat van de Permanente Vertegenwoordigers in Brussel. Dat biedt mogelijkheden om binnen Nederland ten aanzien van Brussel tot die afstemming te komen.

Desondanks zullen wij intern moeten knokken voor meer aandacht voor het Grote Steden-beleid, zowel in eigen land als in EU-verband. Impliciet is dit ook de doelstelling van de conferentie die we dit jaar gaan organiseren: een groter draagvlak genereren binnen de EU voor beleid op het vraagstuk van de Grote Steden. Hierbij zal de nadruk liggen op meer werk. Met name de werkloosheid van allochtonen is

een zeer nijpend probleem. Het Sociaal Cultureel Planbureau heeft inmiddels opdracht gekregen om het beleid in Europese landen te vergelijken. Dit zal bijdragen aan de vormgeving van het Nederlands Grote Steden-beleid waarbij de Europese beleidskaders goed kunnen aansluiten ten behoeve van de zo nodige synergie.



Nieuwe periode ESF-programma's

Het Europees Sociaal Fonds (ESF) is gestart met een nieuwe periode van programma's die benut kunnen worden om mensen aan werk te helpen: Horizon, Youthstart en Now. Horizon en Now bestonden al, Youthstart is nieuw. Bij Horizon gaat het om het vergroten van kansen op de arbeidsmarkt voor gehandicapten of mensen die om andere redenen moeilijk aan de bak komen. Now draait om de bevordering van gelijke kansen voor vrouwen, en bij Youthstart gaat het uiteraard om jongeren. Bevordering van de arbeidsparticipatie van jongeren - in principe tot 20 jaar oud - is hier de doelstelling.

De nationale regeringen dienen operationele plannen in die in overleg met zoveel mogelijk belangheb-

benden gemaakt moeten worden. In Nederland is de indiener van het operationele plan het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De gelden komen beschikbaar via het CBA, en worden doorgesluisd naar de RBA's waar indieners van projecten dus terecht kunnen. Het totale bedrag dat voor Nederland in de periode tot 1999 beschikbaar is voor deze drie programma's bedraagt ongeveer 85 miljoen gulden.

Voor alle projecten geldt dat er 'transnationaal' samengewerkt dient te worden, er moeten dus partners in één of meer van de andere lidstaten gevonden worden die ongeveer hetzelfde nastreven en waar mee samen te werken valt. Verder is het belangrijk dat er sprake is van een nieuwe aanpak, een benadering

van onderop en samenwerking met partners uit verschillende sectoren.

(Henk Cornelissen, Quartiers en Crise)



En Route Nederland

De worsteling met Europese gelden

door de medewerkers van En route

En Route heeft belangrijke inkomsten uit Europese gelden: het Europees Sociaal Fonds (ESF). En Route bestaat op dit moment uit twee organisaties: En Route Westerpark (Amsterdam) en En Route Nederland. Beide organisaties zijn non-profit stichtingen. Kernproducten zijn begeleiding, training en het leggen van contacten met bedrijven ten behoeve van de toeleiding van moeilijk plaatsbare werklozen naar de reguliere arbeidsmarkt. En Route is een reactie op ontwikkelingen, waarbij bepaalde groepen werklozen voortdurend buiten de boot van de reguliere arbeidsmarkt vallen.

En Route Westerpark is een lokale organisatie, een eigen werkmaatschappij, met het zwaartepunt van de activiteiten in het stadsdeel Westerpark in Amsterdam. En Route Westerpark is een 'all-in' organisatie: alle diensten van En Route worden in het stadsdeel aangeboden. De gebiedsoriëntatie gaat samen met een geïntegreerde doelgroepenbenadering.

En Route Nederland werkt landelijk. En Route Nederland biedt het dienstenpakket ook bij derden aan: andere stadsdelen in Amsterdam, gemeenten in en buiten de regio Noord-Holland, instellingen voor scholing en plaatsing van gehandicapten, vluchtelingen en jongeren en dergelijke. En Route is een open organisatie, die via gerichte coalities met andere partners nieuwe en unieke producten en diensten op de markt brengt zoals de APSO-trainingen (APSO staat voor: Attitude, Presenteren, Solliciteren, Overleven op de werkvloer). En Route is een professionele organisatie die zich ten doel stelt om een hoge kwaliteit te leveren van producten en diensten. Loyaliteit aan de doelgroep, een zakelijke aanpak en een persoonlijke benadering van werklozen en werkgevers zijn leidende principes in de organisatie.

Het dienstenpakket

In hoofdlijnen bestaat het dienstenpakket van de En Route organisatie uit (traject)begeleiding van de werkloze, APSO-trainingen en het ontwikkelen van bedrijfscontacten. Trajectbegeleiding van werklozen wordt bij voorkeur aangeboden in een eigen, lokaal samenwerkende netwerkorganisatie En Route. Iedere partner zet voor eigen rekening en risico personeel in ten behoeve van de individuele begeleiding van de werkloze en wordt op grond van het resultaat afgerekend. Training van de werkloze-coaches wordt bij de start door En Route zelf verzorgd.

De APSO-trainingen worden via En Route Nederland bij verschillende organisaties gegeven. En Route heeft daarvoor eigen trainers in dienst. De trainingen vormen een unieke vorm van dienstverlening gericht op attitudevorming, presentatiekwaliteiten, sollicitatievermogen en overleven op de werkvloer. De APSO-training is een training met een open eind. De werkzaamheden van individuele trajectbegeleiding en APSO worden gesteund door een intern sollicitatieservicepunt. De afdeling 'Bedrijfscontacten' van En Route Nederland werkt met getrainde, ervaren vrijwilligers en bedrijfscontactpersonen, die grotendeels uit het bedrijfsleven zelf afkomstig zijn. Door het actief leggen van contacten met bedrijven komen vacatures en opdrachten naar En Route toe. Werklozen die toe zijn aan plaatsing kunnen profiteren van de activiteiten van de bedrijfscontactpersonen. De afdeling 'Bedrijfscontacten' werkt in de eerste plaats voor de deelnemers aan En Route activiteiten. Sinds kort zijn er contacten met andere organisaties voor arbeidstoeleiding van moeilijk plaatsbare werklozen om ook gebruik te maken van de bedrijfscontactpersonen. Bedrijfscontacten heeft ook de regie van diverse projecten, op het terrein van milieu, ontwikkelingssamenwerking en dergelijke, waarbij groepen werklozen aan een baan worden geholpen.

Financiering

Het basisprincipe van de financiering van En Route organisaties is een afrekening op basis van verleende diensten. In de praktijk wordt een gedeelte van de dienstverlening vertaald in een 'no cure, no pay'-constructie: geen resultaat, geen geld. Resultaten moeten bijvoorbeeld zijn 'plaatsing in een scholingstraject' of 'uit de uitkering'. Afhankelijk van de concrete situatie en opdracht wordt En Route betaald uit Sociale Vernieuwingsgelden, Byzondere Bijstand, Kaderregeling Scholing, specifieke gelden voor Individuele Trajectbegeleiding, fondsen (bijvoorbeeld Stichting Doen) en Europees Sociaal Fonds (ESF). Van de totale kosten in 1993 (1,5 miljoen) wordt ongeveer 600.000 gulden gefinancierd uit het ESF.

De manier van werken van En Route kun je aanmerken als een voorbeeld van 'maatschappelijk ondernemerschap', particulier initiatief, waarbij resultaatgericht werken gepaard gaat met sociale doelstellingen.

ESF

De ervaring van En Route is dat gemeenten, als publiekrechtelijke aanvragers van Europees geld, de risico's van het ESF afwentelen op uitvoerende projecten. De uitvoerende projecten krijgen pas geld als het ESF-geld feitelijk binnen is. Voor En Route betekende dit dat in 1993 ruim een half miljoen gulden voorfinancierd moest worden om alle geplande activiteiten tot uitvoering te brengen. (De ESF-beschikkingen voor 1994 zijn, zoals wellicht bekend is, pas in december 1994 losgekomen.) Voor een jonge organisatie, zonder eigen vermogen, is dit een onmogelijke situatie. In de praktijk is het management dag in, dag uit aan het onderhandelen met crediteuren, specialisten, de huisbaas, de belastingdienst en de bedrijfsvereniging om een clemente opstelling te bepleiten. Dit is een ongewenste situatie. In de geest van de ESF-methode horen naar onze mening publiekrechtelijke aanvragers de

Luctor et emergo

(Ik worstel en kom boven)

mede door de ESF gefinancierde projecten te garanderen.

Gemeenten

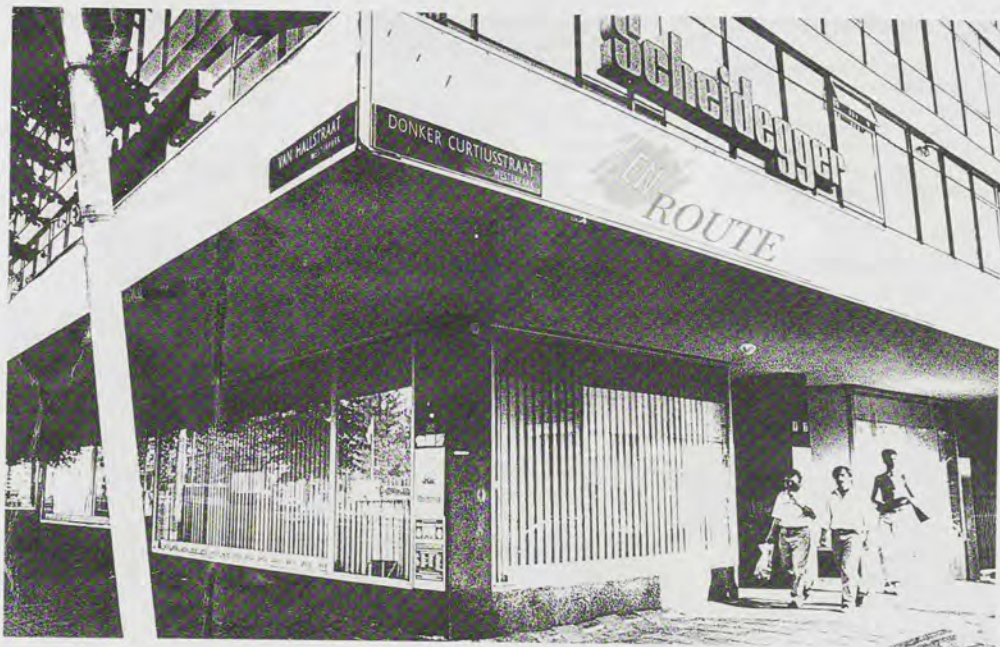
En Route wil feitelijk als dienstverlenend bedrijf functioneren. We leveren als En Route een produkt en willen voor dat produkt een afgesproken vergoeding ontvangen. Heel simpel. Dit veronderstelt bij gemeenten een mentaliteit om als 'aangebieder' te redeneren. Onze ervaring, en die geluiden horen we in het gehele land, is echter dat de meeste gemeenten nog gevangen zijn in het 'subsidiedenken'. Organisaties als En Route moeten zich

als een effectief administratie- en 'fundraising'-bureau. Het is niet voor niets dat subsidiebureau's goede zaken doen. Eigenlijk is dit een schande: subsidiebureau's verdienen een dik belegde boterham door de onmacht van gemeenten om zelf 'fundraisingswerk' te doen. En de risico's van de administratieve afhandelingen worden op het bordje gelegd van vaak kleine en kwetsbare uitvoeringsorganisaties.

Deze situatie moet snel veranderen. Gemeenten behoren zakelijke contracten af te sluiten met organisaties voor het leveren van diensten, bijvoorbeeld over de diagnostische intakes, het aantal

dat een 'fundraiser' op de loonlijst zich heel snel terug kan verdienen. Je moet er alleen in investeren. Het typeert de ambtelijke cultuur tot nu toe, dat men liever een subsidieadviesbureau betaalt dan investeert in een eigen 'geld-genererings-apparaat'. Het cultuurverschil tussen 'subsidiedenken' en 'maatschappelijk ondernemen'.

□



aan die subsidiecultuur aanpassen. En Route Westerpark moet bijvoorbeeld vier subsidies afrekenen, elk met andere criteria, verantwoordingsstructuren en formulieren. Soms hebben we wel eens het idee dat we met name benaderd worden

trajectcontracten, het aantal plaatsingen voor een bepaalde prijs etc. Gemeenten behoren zelf diverse geldstroomen aan elkaar te knopen en de deskundigheid te ontwikkelen om de verantwoording te verzorgen. Veel gemeenten realiseren zich niet

ECU's voor stadsvernieuwing

Europa draagt een steentje bij

door Wil Cornelissen, Woningbeheer NV, Den Haag

Klachten over eenzijdige geldstromen richting Brussel zijn vaak te beluisteren. Toch doet Europa ook het nodige terug, zoals het voorbeeld leert van de Transvaalbuurt in Den Haag, waar 107 woningen onder meer dankzij gelden uit het Europees Sociaal Fonds weer lange tijd mee kunnen.

Ofschoon Brussel geografisch gezien op een steenworp afstand van Nederland ligt, lijkt 'Europa' soms mijlener verrijderd te zijn. Met name als het om de verdeling gaat van de gelden uit de diverse ontwikkelingsfondsen, krijgen van oudsher 'erkende' achtergestelde gebieden in Spanje, Portugal, Ierland en Griekenland nogal eens voorrang. De schijn bedriegt echter. Ook dichtbij huis komt de Europese Unie over de brug, met name als het erom gaat de woonsituatie van migranten te verbeteren. Een mooi voorbeeld betreft het ECU-project 'Een Europees (t)huis in de stadsvernieuwing', zoals dat de afgelopen jaren in de Haagse Transvaalbuurt is ontwikkeld.

Dreigende verpaupering

De Transvaalbuurt zou als een speerpunt kunnen worden beschouwd van de stadsvernieuwing in Den Haag. In verband met dreigende verpaupering zijn er reeds vele woningen gesloopt en vervangen door nieuwbouw. Maar in sommige gevallen moet geroeid worden met de riemen die voorhanden zijn. In de Kaapstraat en de Bloemfonteinstraat bijvoorbeeld staat een aantal woningen die nog langere tijd mee moeten gaan. Helaas was sprake van fors achterstallig onderhoud, in geld uitgedrukt ten bedrage van ongeveer f. 30.000,- à 35.000,- per woning. De eigenaren zijn over het algemeen van buitenlandse afkomst en hebben veelal een laag inkomen en een hoge hypotheek. Kortom, de middelen om de opknappende eigenhandig te financieren ontbreken. Nu bestaat in het kader van de Haagse stadsvernieuwing een regeling voor particuliere woningverbetering (PWV). De PWV verschaft eigenaren eenmalig

ge financiële steun voor een opknappende van hun woningen. Zelf hoeven zij slechts een klein gedeelte bij te dragen. Het onderhoud na de ingreep is echter niet geregeld, zodat het gevaar bestaat dat de opgeknapte woningen op den duur opnieuw verwaarloosd raken.

Financieringsmodel

Om het probleem van het achterstallige onderhoud bij de wortel aan te pakken, werd het genoemde ECU-project in het leven geroepen, waarbij naast de projectleider Woningbeheer NV, de Gemeentelijke Kredietbank en de Dienst Bouwen en Wonen van de gemeente Den Haag nauw betrokken waren. Het Europees Sociaal Fonds, dat in 1970 is opgericht en tot doel heeft de werkgelegenheid in de Lidstaten te bevorderen, fourneerde in dit verband een bedrag van 208.600 ECU, ofwel circa f. 460.000,-. Dankzij de PWV konden allereerst de dringende onderhoudszaken worden aangepakt. Zo werd de dakbedekking vernieuwd, de schoorstenen werden gereinigd, hersteld of soms zelfs opnieuw opgebouwd, de gevels kregen een opknappende, het voegwerk werd vervangen, men verving lateien en rolle kozijnen en de balkons werden gerenoveerd en waar nodig gereconstrueerd. Om het probleem structureel op te lossen, werd met behulp van het geld uit Brussel een financieringsmodel ontwikkeld, dat het reguliere onderhoud voor de komende vijftien jaar garandeert.

Spaarpotje

Bijkomend voordeel van het project bestond eruit dat wettelijk verplichte, maar slapende Verenigingen van Eigenaren (VvE's) nieuw leven werd ingeblazen. Complexe problemen vragen immers om oplossingen met een breed draagvlak. Bovendien wordt zo een professionele administratie en dito beheer van het werkcomplex mogelijk gemaakt. Het genoemde financieringsmodel speelde daarop in. Behalve de lening die in het kader van de PWV werd verstrekt, was voorzien in de opbouw van een

soort spaarpotje. De eigenaren leenden tevens een bedrag, dat in een fonds, op naam van de VvE, werd gestort. Dit fonds valt onder de hoede van de Gemeentelijke Kredietbank, die er rente over vergoedt. Zodoende is het betalen van de onderhouds- en exploitatiekosten ten behoeve van het bewuste gebouw voor een periode van vijftien jaar gewaarborgd. Extra pluspunten zijn dat de maandlasten aldus gelijk blijven en de verzekeringen van de casco's collectief zijn geregeld. Daarnaast werden de ECU's gebruikt om de genoemde lening af te toppen. Op die manier kon de Gemeentelijke Kredietbank een rentekorting verstrekken, zodat de woonlasten van de eigenaren draaglijk bleven. Tot slot werd de EU-subsidie ingezet om de woningen beter op de individuele wensen van de bewoners af te stemmen en wordt een bijdrage gedaan in de proceskosten voor de begeleiding van woningruil.

98 procent

Het ECU-project ging met een aantal voorlichtingsavonden van start in mei 1992. Een uitgebreid voorlichtingspakket in meerdere talen (Nederlands, Turks en Marokkaans) werd in dat kader gemaakt en verspreid. In de zomer en de herfst van dat jaar werd de bouwkundige staat van het wooncomplex in kaart gebracht. Op basis van de inspectieresultaten en de bouwtekeningen kwamen kostenramingen tot stand ten aanzien van de PWV-ingreep. In oktober 1992 volgden opnieuw enkele informatie-avonden, die erin culmineerden dat maar liefst 98 procent van de betrokken eigenaren een intentieverklaring ondertekende, waarmee met de voorgenomen complexgewijze voorbereiding en uitvoering van het verbeterproject werd ingestemd. In maart 1993 lagen de definitieve plannen klaar. Nadat de eigenaren zich opnieuw op de hoogte hadden gesteld, werd uiteindelijk voor 106 objecten (ofwel 99 procent van het complex) een subsidie-aanvraag ingediend voor de PWV-ingreep. Al op 13 september 1993 startten de werkzaamheden. In het voorjaar



en de zomer van 1994 was het nieuwe jasje van alle 107 betrokken woningen in de Kaapstraat en de Bloemfonteinstraat gereed.

Enthousiasme alom

Van de 18 VvE's, in totaal goed voor 60 appartementen, zijn er 14 (48 appartementen) geactiveerd. Van de eigenaren van deze 48 appartementen en/of bedrijfsruimtes behoorden er 32 tot de doelgroep. Daarvan kozen twee niet voor het financieringsmodel en besloten zelf maandelijks de bijdrage in het fonds te storten. In totaal hebben dus dertig eigenaren gebruik gemaakt van het financieringsmodel. De betrokken veertien VvE's worden sinds 1 januari 1994 bij de organisatie en de uitvoering van de woningverbetering professioneel be-

Werkgelegenheid

Al met al lijkt het ECU-project 'Een Europees (t)huis in de stadsvernieuwing' uitermate geschikt om tevens elders te worden toegepast. Het mes zou bovendien aan meerdere kanten kunnen snijden als dit soort projecten ook de werkgelegenheid ten goede komt.

Een eerste stap in die richting is reeds gezet. Woningbeheer NV heeft het ingrediënt van de werkgelegenheid toegevoegd aan het recept van 'Een Europees (t)huis in de stadsvernieuwing'. Het resultaat is het projectvoorstel 'Samen werken aan onderhoud', waarbij jeugdige, meest allochtone langdurig werklozen worden ingeschakeld voor werkzaamheden in het kader van de stadsvernieuwing, uiteraard onder toezicht van een ervaren aan-

nemers, zeventig procent van de werklozen blijkt door te stromen naar betaalde arbeid en woningen kunnen tegen redelijke kosten worden opgeknapt, waarbij ook nog eens in het langdurige onderhoud is voorzien.

Meer informatie over het ECU-project 'Een Europees (t)huis in de stadsvernieuwing' kunt u verkrijgen bij:

Woningbeheer NV
Will Cornelissen
Tel. 070-3105500



geleid, door Woningbeheer NV. Regelmatig worden goed bezochte vergaderingen belegd en er is sprake van enthousiasme alom.

nemer. De ervaringen met deze werkwijze zijn uitermate positief. De eigenaren zijn tevreden en de animo onder werklozen en leermeesters was groot. Er is geen sprake van oneerlijke concurrentie met aan-

Europese steun voor achterstandsbuurten

door Henk Cornelissen

In juli 1994 werd door de Europese Commissie het communautair programma Urban gelanceerd. Urban biedt Europese steun voor de aanpak van achterstandsgebieden in steden. Het totale bedrag dat in de periode '95-'99 beschikbaar is, is ruim 1,2 miljard gulden. Ruim 800 miljoen daarvan gaat naar zogenaamde 'doelstelling 1'-gebieden, en ruim 400 miljoen naar de overige steden met een voorkeur voor 'doelstelling 2'-gebieden. (voetnoot) De steden moeten meer dan 100.000 inwoners hebben, hoewel daarop uitzonderingen mogelijk zijn. Het gaat in de regeling om ongeveer 50 projecten in heel Europa van ieder ruim 20 miljoen gulden. Nederland heeft alleen de Flevo-polder als 'doelstelling 1'-gebied en deelt dus niet mee uit de grootste pot van 800 miljoen. 'Doelstelling 2' kennen we wel in ruimere mate; er liggen 5 steden in deze gebieden die in aanmerking komen: Eindhoven, Arnhem/Nijmegen, Groningen en Enschede. Na enig getouwtrek over de verdeling van de overige 400 miljoen bleek er voor Nederland slechts ruimte voor één project; ongeveer 20 miljoen dus. De meeste gelden gaan naar landen als Spanje, Italië, en in mindere mate Duitsland, Engeland en Frankrijk.

Samenwerking

Europese netwerken zoals Quartiers en Crise en Eurocities roepen al geruime tijd om een dergelijk communautair initiatief, en het is mede dankzij hun inzet en lobby dat het er überhaupt kwam. Meer geld en macht voor de steden in Europa is allang een strijdpunt tussen stedenlobby's en de meeste nationale regeringen. Er is dus geen Europees stedelijk beleid, en daarom is het als zodanig bijzonder dat een programma als Urban er gekomen is.

De voorstellen voor Urban zijn ook door de nationale regeringen nogal

aangepast, zo is een panel van deskundigen dat een inhoudelijke beoordeling over de ingediende voorstellen zou geven bijvoorbeeld weggelaten, en ook zijn het de nationale regeringen die de plannen moeten indienen in Brussel. Ook in Brussel zelf is er tussen twee ministeries (Regionaal fonds en Sociaal fonds) nogal gevochten over wie de regie over dit communautair initiatief zou krijgen. Dat is uiteindelijk DG XVI/ Regionaal fonds geworden. (Voor Urban zijn gelden uit beide fondsen beschikbaar gesteld) In Nederland waren de steden die in de Europese netwerken participeren er natuurlijk het eerste bij. Er is toen door de drie 'Quartiers en Crise'-partners een poging gedaan om tot afstemming en eventueel samenwerking te komen tussen de mogelijke kandidaten voor dit geld. Naast Eindhoven, Groningen en Charlois betrof dat de andere doelstelling 2 steden Enschede, Arnhem en Nijmegen en de vier Grote Steden, Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. De 'Grotten' hadden geen belangstelling voor een dergelijke exercitie en ieder voor zich had al uitgemaakt de kanshebber te zijn.

De vijf 'doelstelling 2'-steden en de Rotterdamse deelgemeente vonden elkaar wel en zijn tot een gezamenlijke aanvraag gekomen. Een identiek project dat in alle vijf steden wordt uitgevoerd onder gezamenlijke regie. Het gaat om experimentele arbeidspools voor het midden- en kleinbedrijf die in Charlois ontwikkeld zijn en waarmee werklozen uit een aantal buurten na drie jaar werken in de pool bij het bedrijfsleven instromen. ('Doorlopend werk' is de titel van dit project.) Het kersverse kabinet had echter andere plannen. In een gesprek van de zes steden met de staatssecretarissen van Economische Zaken en Binnenlandse Zaken werd het snel duidelijk. De Urban-gelden moesten naar één van de Grote Vier. Het belangrijkste argument was dat de problematiek qua omvang in de grote steden veel groter is, en dat de 'doelstelling 2'-steden toch al rijkelijk bedeeld werden door Brussel vanwege die status. Daarnaast had Brussel voorkeur voor re-

latief grote projecten in een stad en niet voor versnippering van de gelden. De zes samenwerkende steden hebben het niet op de spits willen drijven door in Brussel aan te kaarten dat Nederland (ook andere landen proberen dit) de voorkeur voor 'doelstelling 2'-gebieden in de regeling vertaald in 'uitsluiting'. Beide staatssecretarissen hebben nu steun toegezegd om te proberen via een andere Europese regeling geld te krijgen voor hun initiatief. (Artikel 10, Urban pilot projects.)

Voor Urban zijn nu de vier grootste steden dus in de race en zij concurreren elkaar. Een samenvatting van hun aanvraag is in dit nummer opgenomen. (zie hierna) Opvallend is het volgende: De Nederlandse regering heeft de aanvragen van de vier Grote steden allemaal doorgeleid naar Brussel. Brussel had alle landen verzocht om zelf een selectie te maken en niet meer plannen in te dienen dan de financiële ruimte toelaat. Voor Nederland dus eigenlijk maar één. Dat heeft men kennelijk niet aangedurfd en dus mag Brussel daar nu de keuze in maken. Omdat ook een aantal andere landen deze hete aardappel graag aan Brussel gaven is men dus overspoeld met aanvragen en zal de beoordeling waarschijnlijk plaatsvinden aan de hand van de vraag waar de problematiek het zwaarst is en niet om bijvoorbeeld welk plan geeft nu mogelijkheden op innovatie die ook voor anderen toepasbaar is. Pikant is ook dat de staatssecretaris er nu bij de Europese Commissie op aandringt de 20 miljoen onder de vier grote steden te verdelen. De zes steden die een gezamenlijk plan bedachten werden mede daarom teruggedruurd. De selectie voor het Urban-programma in Nederland verdient dus geen schoonheidsprijs. Naast de steden die allen uiteraard terecht voor het belang van hun burgers opkomen zijn er drie ministeries betrokken bij Urban: Sociale Zaken en Werkgelegenheid (regie Sociaal Fonds in Nederland), Economische Zaken (regie Regionaal fonds in Nederland) en Binnenlandse Zaken.

Amsterdam-Bijlmermeer

De keuze voor de Bijlmermeer.

De Bijlmermeer is 25 jaar geleden gebouwd als 'stad van de toekomst', maar heeft door een combinatie van factoren een zeer problematisch karakter gekregen. Een aantal van die factoren zijn:

- Een vorm van hoogbouw die niet aan de vraag voldoet en tot leegstand leidt.
- De verkeersscheiding en de inrichting van de (semi-)openbare ruimte die leidt tot een grote mate van onveiligheid, tot vandalisme en criminaliteit
- Een hoge werkloosheid en een gemiddeld lage schoolopleiding, met name onder allochtonen, die meer dan de helft van de bevolking uitmaken.
- Een uitstroom van kansrijken en een instroom van kansarmen, waaronder veel nieuwkomers.

Voor velen is de Bijlmermeer een tussenstation naar een betere leefomgeving. De kansrijken verhuizen, de kansarmen blijven achter. Binnen vier jaar tijd is de helft van de bevolking verhuisd. Het ontbreken van een sociale structuur en sociale controle, versterkt door de strikte scheiding van functies in de wijk, bevordert gevoelens van onveiligheid. Het drugsprobleem is groot. Momenteel is 43% van de bevolking in de Bijlmermeer afhankelijk van een uitkering. De werkloosheid is hoog. In De Bijlmermeer wonen meer dan 70 nationaliteiten. De helft van de bevolking is van niet-Nederlandse afkomst. Er zijn maar twee scholen voor voortgezet onderwijs in het gebied, terwijl het beroepsonderwijs ontbreekt. Het aantal bedrijven in de Bijlmer groeit. Slechts een beperkt deel van die groei wordt veroorzaakt door starters. Het aanbod van sociaal-cultu-

de sociale structuur in de wijk.

De aanpak

In juli 1992 is door Stadsdeel Zuid-Oost, Woningcorporatie Nieuw Amsterdam en de gemeente Amsterdam besloten de Bijlmermeer integraal aan te pakken via:

- ruimtelijke vernieuwing;
- sociale vernieuwing;
- vernieuwing van het beheer.

Het proces van ruimtelijke vernieuwing is in gang gezet. Er is voor de eerste fase 300 miljoen gulden beschikbaar voor enkele problematische buurtdelen. Parkeergarages, flatgebouwen en een overdekt winkelcentrum worden gesloopt om ruimte te maken voor 1400 nieuwe woningen en voorzieningen. Het goed functionerende winkelcentrum Amsterdamse Poort wordt versterkt met een uitgaanscentrum, woningen en een aantal voorzieningen. Sociale vernieuwing richt zich vooral op werk en scholing, waarvoor nauw wordt samengewerkt tussen Stadsdeel Zuid-Oost, het arbeidsbureau, de sociale dienst, het bedrijfsleven, scholen en andere actieve participanten. Inmiddels zijn projecten als Veilig Beheer Bijlmermeer (het inzetten van langdurig werklozen als flatwacht), de Bouwpool Bijlmermeer (200 werklozen in de bouw aan het werk krijgen), een Eigen Bedrijf in Zuid-Oost, Honingraat (bewoners van sloopflats worden geholpen met herhuisvesting

(regie grote steden-beleid en sociale vernieuwing, geen directe Europese taken). Waarschijnlijk hadden alle drie een andere favoriet en kon er daarom geen keuze worden gemaakt. Helder is wel dat er bij de rondedans om Europese gelden geen openheid is over de procedure en dat daarmee kansen gemist worden om in een meer gezamenlijk optreden meer uit het Brusselse te halen. Uiteindelijk zou een goed gemitteerde politieke keuze in Nederland op criteria zoals 'vernieuwing' en 'voorbeeldwerking' toch het sluitstuk van een dergelijke procedure moeten zijn. Er zijn twee scenario's mogelijk, of het zal afhangen van een anonieme ambtenaar in Brussel achter zijn bureau - al of niet door lobbyisten beïnvloed -, minnen en plussen aanstreept en zo zijn politieke baas (De Commissaris voor Regionale zaken, Mw. Monika Wulf-Mathies, Duitsland) advies geeft; of Brussel laat zich een dergelijke keus niet opdringen en speelt de bal terug naar de Nederlandse regering.



Vier grote steden vragen Urban-geld aan

rele voorzieningen is mager en sluit lang niet altijd aan bij de culturele behoefte van veel allochtonen. Er ontbreekt een uitgaanscentrum voor zowel allochtonen als autochtonen.

De grote appartementen, het groene karakter van de Bijlmermeer, het grote aantal arbeidsplaatsen in de directe omgeving en de brede culturele samenstelling van de wijk (70 nationaliteiten) zijn de belangrijkste potenties van het gebied. In De Bijlmermeer groeien de kerkgenootschappen die kunnen bijdragen aan

en toeleiding naar de arbeidsmarkt) en een centrum voor Volwasseneneducatie van start gegaan.

De uitgangspunten

De belangrijkste criteria voor de keuze van projecten zijn:

- Samenhang met het vernieuwingsproces.
- Schaal (gericht op de gehele Bijlmermeer).
- Gezamenlijkheid van de aanpak.
- Betrokkenheid van bewoners,

- Innoverend karakter.
- Voorbeeldwerking.
- Jaarlijks verslag doen van de stand van zaken (doorlooptijd).

De projecten

De projecten hebben betrekking op arbeid, scholing, veiligheid en voorzieningen.

- Het concentreren van een aantal beroepsopleidingen in de Bijlmermeer. In de Bijlmermeer is nu geen beroepsopleiding aanwezig. De nieuwe voorziening versterkt ook het nieuw te bouwen winkelcentrum.
- Een architectenprijsvraag voor een schetsontwerp ten behoeve van zeven locaties voor huisvesting van religieuze groepen.
- Uitbreiding van het succesvolle project 'Een eigen bedrijf in Zuid-Oost' voor startende ondernemers. Tevens onderzoek naar de mogelijkheden van het in Birmingham ontwikkelde SHAPE-model (waarbij de woningcorporatie optreedt als moedermaatschappij van startende bedrijven), voor de Bijlmermeer.
- Extra begeleiding op de werkplek voor het project Bouwpool Bijlmermeer. Uitbreiding van de aanpak naar andere bedrijfstakken.
- Uitbreiding van het project Veilig beheer Bijlmermeer (200 banenpoolers in de functie van flatwacht).
- Bijdrage aan het Open School Experiment, individueel gericht onderwijs.
- Opvang van drugsverslaafden en het weren van de overige drugsverslaafden.
- Een plan van aanpak voor (zeer) voortijdig schoolverlaters en de vestiging van een dependance van een regionaal Opleidingscentrum.
- Bijdrage aan de bouw van een multi-cultureel podium annex educatief centrum. Een interactief documentatiecentrum naar het voorbeeld van Schomburg Centre in Harlem (New-York).
- Het ontwikkelen van een methode voor maatschappelijke activering van mensen die leven van een uitkering.
- Het realiseren van een speelwei-

de (Fort Kraaienest) met toezicht (door een banenpooler en vrijwilligers).

- Extra beheer voor drie gebieden waar de komende periode wordt gesloopt.
- Bijdrage in de aanloopkosten voor het realiseren van een milieucentrum in de directe nabijheid van één van de winkelcentra.
- Het realiseren van een leerwerkplaats openbaar groen (werkervaring koppelen aan het beheer van de openbare ruimte).

Utrecht - Kanaalstraat e.o.

De bijdrage van de gemeente Utrecht start met een schets van de stedelijk problematiek in de gemeente Utrecht.

De keuze voor Utrecht

De economische groei in Utrecht blijft achter bij de rest van Nederland. Toch heeft Utrecht een aantal substantiële voordelen: een centrale ligging, in het midden van Nederland, een goed vestigingsklimaat voor vele bedrijfsfuncties. De dienstverlenende sectoren domineren; onderwijsinstellingen, congressentra, toerisme. Echter de ontwikkeling van de werkgelegenheid stagneert. Het aantal werkzoekenden is gestegen van 16.000 naar, volgens verwachting, circa 21.000 eind 1994. Een stijging van ongeveer 15% per jaar. Er is sprake van een afname van de werkgelegenheid voor lager opgeleiden. Van het werkzoekendenbestand maken allochtonen ongeveer 20% uit.

De Kanaalstraat e.o.

Er zijn een drietal redenen aangegeven om voor de Kanaalstraat te kiezen:

- Het gebied kent in verhouding tot de rest van de stad een veelheid aan problemen op het gebied van leefbaarheid, veiligheid en werkgelegenheid.
- Het gebied ligt ingklemd tussen het Centrum en de nieuwbouwalocatie (VINEX) Leidsche Rijn, waar grootschalige plannen

voor worden ontwikkeld die het gebied zullen beïnvloeden (positief en negatief).

- In het gebied wordt reeds gewerkt met een integrale aanpak van de wijk in samenwerking met de diverse wijkpartijen.

Het gebied is te typeren als een levendige en multi-culturele wijk. Het is een gebied met circa 19.000 inwoners (6500 huishoudens), waarvan 37% etnische en 68% alleenstaanden huishoudens. De wijk kent een grote differentiatie aan culturen, woon- en leefstijlen. Door velen ook positief gewaardeerd. Het heeft gemiddeld een laag inkomens- en opleidingsniveau en een hoge werkloosheid. Er is enige instroom van huishoudens met een modaal inkomen. Het slechte imago van de wijk wordt langzaam doorbroken door diverse positieve initiatieven van instellingen, bewonersorganisaties en winkeliersverenigingen en anderen. De woningen zijn van matige en onvoldoende kwaliteit met een relatief lage economische waarde. Er is weinig groen en ook grotere openbare ruimtes ontbreken. De waterlinten en groene randen van de wijk worden onvoldoende benut. De mate van criminaliteit en vandalisme komt overeen met die in vergelijkbare wijken. Er is weinig kleinschalige bedrijvigheid.

De stedelijke aanpak

Er is dan ook een Akteplan Werkgelegenheid ontwikkeld. Kernelementen zijn:

- behoud van bedrijvigheid en revitalisering en herstructurering van de stedelijke economie, met nieuwe vormen van marktgerichte en productieve werkgelegenheid;
- banen te scheppen door werk te maken van de maatschappelijke behoeften in de sfeer van leefbaarheid, veiligheid en onderhouden;
- de realisering van grote investeringsprojecten koppelen aan de inzet van langdurig werklozen (Social Return);
- verregaande samenwerking van uitkeringsorganen en arbeidsvoorziening;
- de relatie tussen onderwijs, ar-

beidsmarkt en bedrijfsleven duurzaam versterken.

Daarnaast worden grote investeringen gepland in het kader van de stadsvernieuwing, stedelijke vernieuwing en nieuwbouw. Belangrijk zijn onder andere het centrum van de stad en het nieuwe stadsdeel Leidsche Rijn. Onder het motto 'Schone harten' en in het kader van een integraal veiligheidsplan, worden projecten uitgevoerd, gericht op het aanpakken van de vervuiling, de onveiligheid en de criminaliteit. Belangrijk is ook de jarenlange ervaring die is opgebouwd met wijkgericht werken.

De wijk aanpak

Voor het gebied is een toekomstvisie ontwikkeld met als motto: de versterking van het huidige dynamische en multi-culturele karakter van de wijk. In de toekomstvisie wordt ingespeeld op ruimtelijke-functionele ontwikkelingen (via relaties naar het centrum van de stad en de toekomstige nieuwbouw lokatie Leidsche Rijn), sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen, technische kwaliteitsontwikkeling (woningverbetering en -beheer, woningverbetering, -sloop en vervangende nieuwbouw) en financieel-economische ontwikkelingen (vastgoed, eigen bedrijvigheid). Op dit moment zijn het stadsvernieuwing-programma tot 2005, het actieplan voor de werkgelegenheid en het integraal veiligheidsplan gereed.

De uitgangspunten

Er zijn drie uitgangspunten geformuleerd:

- Effecten: een project moet een positief effect hebben op de oplossing van het probleem (kwantitatief of kwalitatief meetbaar).
- Een project moet in een integraal aanpak passen.
- Een project wordt in samenwerking met diverse wijkpartijen ontwikkeld.

Het programma

Er zijn vijf hoofdonderdelen:

- Toeleiding naar de arbeidsmarkt en het creëren van (additionele) werkgelegenheid. Doelstelling: Er worden 250 mensen extra uit de wijk aan het werk gezet en er worden in dezelfde periode 200 extra banen geschapen.
- Het stimuleren van (kleinschalige) bedrijvigheid en detailhandel. Doel: Creëren van 100 extra arbeidsplaatsen.
- Het verbeteren van de sociale veiligheid en leefbaarheid in de wijk. Doelstelling: Stabiliserende en later dalende criminaliteitscijfers
- Het verbeteren van de fysieke infrastructuur gekoppeld aan werkgelegenheid voor de wijk. Doelstelling: het verhogen van de leefbaarheid via aanpak van de strategische lokaties in de wijk in de vorm van woningverbetering, sloop-nieuwbouw en herinrichting van de openbare ruimte. Dit levert 5.000 mensjaren werk op.
- Het bevorderen van de samenlevingsopbouw en het zelfgenererend vermogen van de wijk. Doelstelling: het verhogen van de leefbaarheid van de wijk door meer sociale samenhang en door bewoners weerbaar te maken. Bewoners en wijkinstellingen mee laten investeren in de wijk zowel wat betreft de fysieke als de sociale structuur.

De projecten

- Werk in de veiligheidssector: 50 banen in de collectieve en private sfeer.
- Uitbreiding van het aantal banenpoolplaatsen: 150 banenpoolplaatsen erbij (uitbreiding stadswachtproject en het opzetten wijkonderhoudsploeg).
- Wijkservicebureau: een bureau dat met behulp van banenpoolers additionele diensten aanbiedt aan de wijk.
- Het Social Return Utrecht-Centrum Project en Leidsche Rijn. Inspelen op de mogelijkheid om op langere termijn personeel te leveren.
- Het realiseren van kleinschalige huisvestingsmogelijkheden voor

startende bedrijven door een bedrijfsverzamelgebouw en werkruimten.

- Een Inbraakpreventieproject, het adviseren van bewoners en het aanbrengen van veiligheidsmaatregelen door de inzet van een werkmeester en vier banenpoolers.
- Een Buurtpreventieproject, het vergroten van de veiligheid op straat door kleine maatregelen en het organiseren van de bewoners.
- Herinrichting van de Dambrug en herstel van een, van oorsprong, veilige situatie.
- Herinrichting van een plein en het daardoor tegengaan van overlast van drugsgebruikers.
- Het openen van een politiepост in de wijk. Kosten f 250.000,-
- Het voortzetten van een meldpunt sociale veiligheid.
- De ontwikkeling van werkwijzen voor betrokkenen om de overlast van burens en bedrijven tegen te gaan (onder andere is voorlichtingsmateriaal nodig).
- Het ontwikkelen van een bruikbare verkeersverbinding voor diverse vormen van vervoer tussen de wijk, het centrum en de nieuwbouwklokatie.
- Het vergroten van de bruikbaarheid van de oevers en de betekenis van waterlinten voor de wijk.
- In de Kop van Lombok komt door sloop van de huidige bebouwing, ruimte voor nieuwbouw van kleinschalige bedrijvigheid, detailhandel, voorzieningen, woningen en herinrichting van de openbare ruimte.
- Het ontwikkelen van een Centrum voor informatie en samenlevingsopbouw Lombok. Informatieverstrekking over activiteiten in de wijk, het ontwikkelen van projecten in het kader van werkgelegenheid, het ondersteunen van diverse bewonersinitiatieven, startende ondernemers in samenwerking met onder andere het Buitenlands Starters-centrum

Financiering

Totale kosten: f 74.536.000
 Bijdrage gemeente, rijk, derden : f 53.800.000
 Bijdrage URBAN : f 20.736.000

Rotterdam-Delfshaven

De keuze voor Rotterdam

In het actieprogramma van de gemeente Rotterdam worden een viertal motieven aangegeven voor het indienen van de aanvraag:

- Rotterdam is van de vier grote steden hekkesluis: qua inkomen per huishouden, het onderwijsniveau, huisvesting, het aantal werklozen, de etnische samenstelling van de bevolking en de onveiligheid in de stad.
- Rotterdam is één van de weinige grotere Europese steden met een cumulatieve aan grootstedelijke problemen die nog geen substantieel beroep op de Europese structuurfondsen heeft kunnen doen.
- Het Europese Urban-programma sluit nauw aan bij de beleidsvoornemens en de aanpak van het gemeentebestuur.
- Urban is een goede stimulans voor de bestuurlijke vernieuwing in Rotterdam: de vorming van een stadsprovincie en elf gemeenten-nieuwe-stijl.

Delfshaven

Er zijn drie overwegingen om voor Delfshaven te kiezen:

- Delfshaven is een compact stedelijk gebied met omvangrijke achterstanden. Delfshaven scoort op een aantal achterstandscriteria het laagst van heel Rotterdam.
- Voor de wijk is een integrale ontwikkelingsvisie in voorbereiding. Op deelterreinen zijn actieprogramma's klaar of in voorbereiding.
- Voor de huidige deelgemeente zal het Urban-programma een goede stimulans zijn om als zelfstandige gemeente een goede start te maken. Indirect kan dat bijdragen aan het slagen van de bestuurlijke vernieuwing in Rotterdam.

De stedelijke aanpak

Het in 1994 aangetreden gemeentebestuur 'zet zwaar in' voor:

- Duurzame economische ontwikkeling en meer werkgelegenheid. Daartoe is een omvangrijk regionaal programma opgezet: het ROM-Rijnmond.
- Meer veiligheid.
- Doorgaan met sociale vernieuwing.

Het Actieplan Werk kent als hoofdtrajecten:

- Versterking van de economische structuur.
- Het ontwikkelen en/of uitwerken van nieuwe vormen van arbeid.
- Het verbeteren van de beroepskwalificatie.

De deelgemeentelijke aanpak

De deelgemeente Delfshaven is bezig met een ontwikkelingsvisie voor het hele gebied. Voor het thema veiligheid zijn al een omvangrijk plan en actieprogramma opgesteld. Er zijn zes wijkveiligheidsplannen opgesteld. In de wijkveiligheidsprogramma's worden diverse maatregelen aangedragen: preventiemoniteurs, straatcongiertes, een registratieproject drugsproblematiek etc. Bij een servicepunt veiligheid in de wijk kunnen bewoners terecht met klachten en voor suggesties. Belangrijk zijn ook de aanpak van problemen rond drugs, het beter toeleiden van jongeren naar scholing of werk, een horeca-beleidsnotitie gericht op het voorkomen of bestrijden van overlast. Eveneens belangrijk zijn: technopreventie - hogere kwaliteit van het hang- en sluitwerk, wijkgebonden toezicht en bewonersactivering door middel van 'premie op actie'.

De uitgangspunten

De projecten zijn ingedeeld naar de thema's werk, veiligheid en leefbaarheid. Enkele kernbegrippen zijn 'integraal', 'bottom-up', 'samenwerking' en 'betrokkenheid' van bewoners (breed draagvlak), waar nodig baanbrekend en vernieuwend. Met de projecten wordt het volgende be-

oogd:

- uitbreiding van reguliere en additionele arbeidsplaatsen;
- het verhogen van de objectieve veiligheid en het verminderen van de subjectieve onveiligheid;
- de verhoging van vaardigheden en het scheppen van voorwaarden voor mensen (en groepen) die in een achterstandssituatie zitten. Gerekend wordt op het creëren van 300 tot 700 arbeidsplaatsen en het bereiken van een doelgroep van circa 4000 personen.

De projecten

Werk:

- Een centrale intake, waarvanuit een eenduidige trajectbegeleiding naar werk kan worden opgezet.
- Afspraken met werkgevers om opvallende arbeidsplaatsen met op 'voorraad geschoolde' werklozen op te vullen.
- Het geven van een kwaliteitsimpuls aan de hoofdwinkelstraten gericht op de kwaliteit van de ondernemers, de individuele bedrijfsruimten en de buitenruimte.
- Bijdrage aan het Ontwikkelingsplan 'Historisch Delfshaven', het gelijktijdig versterken van de ruimtelijke en economische structuur van dit gebied.
- Een Verlichtingsonderhoudsploeg; een inhaaloperatie om het verlichtingsniveau op 'landelijk peil' te brengen.
- (Her)ontwikkeling van nieuwe bedrijfsruimte. Vervangende bedrijfsruimte en ruimte voor nieuwe economische activiteiten.
- Inzet van uitkeringen voor de vermindering van loonkosten. De deelgemeente wil experimenteergebied zijn.
- Oprichting van een werkkorporatie (NV. ADDITIONEEL WERK IN WEST) die een 'additioneel werk'-ontwikkelingsfunctie krijgt.
- Het ontwikkelen van werkgelegenheid die voortkomt uit het geïntegreerd veiligheidsbeleid.
- Een integrale aanpak van de werkloosheid op buurtniveau in Bospolder Tussendijken.
- Onderzoeken naar de kans van slagen voor het opzetten van een kringloopbedrijf.

- Corporaties zullen nieuwe vormen van werk initiëren en de acquisitie doen voor de inzet van additioneel werk.
- Sociale activering. In ruil voor hun uitkering worden mensen gestimuleerd maatschappelijk nuttige activiteiten te verrichten.

Veiligheid

Uitvoering van maatregelen die in de wijkveiligheidsplannen worden voorgesteld. Leefbaarheid:

- Laagdrempelige gezondheidsinlooppunten voor informatie en voorlichting en het ontwikkelen van een wijkgebonden gezondheidsnetwerk.
- Voorschoolse opvang voor kinderen van 2-4 jaar, enkele uren per week en opvang van de moeders.
- Onderwijs: extra voorlichting en begeleiding van de schoolkeuze; groen computeren; leren omgaan met computers, gekoppeld aan milieu- en werkgelegenheidsaspecten (recyclingmogelijkheden van gebruikte computers); schoolmaatschappelijk werk; een verlengde schooldag; extra activiteiten als sport en muziek, techniek en kunstzinnige vorming na schooltijd.
- Een Geïntegreerd Jongerenproject, gericht op het voorkomen van schooluitval, toeleiding naar werk of zinvolle vrije-tijdsactiviteiten te geven, preventie tegen vandalisme en criminaliteit en hulpverlening. Voorafgegaan door een onderzoek.
- Sport en recreatie: het realiseren van een multi-functionele sportaccommodatie als werkgelegenheidsproject, een banenpoolstelsel van 6 tot 8 jongens en meisjes die de cursus Recreatie Sportleider hebben afgesloten, vijf multi-functionele sportplekken in de wijken, problematische jongeren van 17-25 jaar deel te laten nemen aan aansprekende, maar normstellende sporten en opleidingsmogelijkheden (Project Opboxen), het opzetten van een arbeidspool van sporttechnisch of ondersteunend kader; het aanstellen van sportopbouwwerkers; het instellen van een uitleenpunt van

sportmateriaal voor de jeugd.

De financiering

Het totale programma gaat circa 40 miljoen gulden kosten, waarvan 20 miljoen voor rekening van de gemeente.

Den Haag: Schilderswijk

De keuze voor Den Haag

In Den Haag groeide de werkgelegenheid in de periode 1986-1991 met slechts 123 arbeidsplaatsen (0,6%). De economische toekomst van de agglomeratie Den Haag ziet er slecht uit. Productie, innovatie, instroom van nieuwe bedrijven en het aantal starters blijven ver onder de maat. Den Haag kampt met een eenzijdige economische structuur en een hoge werkloosheid, die in 1994 35.000 personen omvat en naar verwachting in het jaar 2000 circa 50.000 personen. Van die 50.000 personen zal 80% laag geschoold zijn.

De Schilderswijk

Voor de keuze van de Schilderswijk worden de volgende argumenten aangedragen:
De Schilderswijk is het grootste aaneengesloten stadsvernieuwingsgebied van Nederland. Hier concentreren zich de grote maatschappelijke problemen. Op 149 hectare wonen ruim 34.000 inwoners, waarvan 62% allochtoon is. In iets minder dan 20 jaar daalde de werkgelegenheid in het gebied van 7.400 arbeidsplaatsen naar 2.900 arbeidsplaatsen (-60%) in 1993. Het werkloosheidspercentage bedraagt in 1994 27%. Het gemiddeld besteedbare inkomen in deze wijk (f 21.000,- netto in 1990) is voor Nederlandse begrippen uitzonderlijk laag.

De aanpak

In het stedelijk economisch beleid zijn een aantal gebieden en 'themas' aan te geven: herontwikkeling van het centrum, verbetering van de bereikbaarheid van de stad, ver-

nieuwing en concentratie van culturele voorzieningen in de binnenstad, vernieuwing en concentratie van (hogere) onderwijsinstellingen elders in de stad, de herontwikkeling van lokaties voor bedrijvigheid in de stadvernieuwingsswijken, herontwikkeling van de verouderde industrieterreinen Laakhavens en Binckhorst, stimulering van de industriële bedrijvigheid en toeristische activiteiten in Scheveningen.

De wijk aanpak

Het Beleidsplan Schilderswijk-centrum 1994-1998 kent vier kernpunten:

- investeringen in differentiatie en variatie op het gebied van woningaanbod, woonmilieus, bevolking, voorzieningen en bedrijfsfuncties;
- een dagelijks beheer dat zowel adequaat als professioneel is en dat waar mogelijk 'ontwerpfouten' corrigeert in de ruimtelijke vormgeving en inrichting;
- maatschappelijke participatie van de bewoners van de wijk, met name op het gebied van werk en beheer;
- bevordering van zaken als cultuur, sport, gezondheid en educatie.

De uitgangspunten

Een integrale benadering wordt voorgestaan, met aandacht voor beheer en veiligheid, onderwijs, arbeidsmarktbeleid en samenlevingsopbouw. Daarbij gelden de volgende uitgangspunten:

- Additionaliteit: het uitlokken van private investeringen.
- Wijkoverstijgende effecten: ook bij projecten aan de rand van de Schilderswijk worden werklozen uit de Schilderswijk ingezet.
- Partnerschap: belanghebbenden worden bij de uitvoering van voorstellen betrokken.

Het programma

Bij de selectie van projecten is gestreefd naar een coherent geheel van maatregelen inzake economische ontwikkeling, sociale integratie

en omgevingsbeheer.

- Het creëren van ruimte voor bedrijvigheid.
- Begeleiding naar de arbeidsmarkt.
- Verbetering van de sociale, veiligheids- en beheervoorzieningen.
- Promotie en samenlevingsopbouw.

De projecten:

- Bedrijfshuisvesting in de Schilderswijk: Het ontwikkelen van acht lokaties voor kleinschalige bedrijven, het bouwen van zestien werk-woningen, het renoveren van drie bestaande panden tot bedrijfsverzamelgebouw. Werklozen zullen, onder meer via het Haags Werkbedrijf, worden ingezet bij de bouw en verbouw van de ruimten en de nieuwe lokaties zullen worden benut door werklozen, die met behulp van specifieke trainings- en begeleidingsprogramma's ondersteund zullen worden.
- Realisering van een geïntegreerde werkgelegenheidslokatie: Het ombouwen van een voormalig industrieterrein aan de rand van de Schilderswijk tot een geïntegreerde werkgelegenheidslokatie. De opstallen op het industrieterrein worden opgedeeld in passende bedrijfsunits en er wordt een bedrijfsverzamelgebouw opgericht.
- Handels- en bedrijventerminum Laakhavens: In de Laakhavens worden, op enige afstand van de Schilderswijk, twee nieuwe bedrijventerminum ontwikkeld. Hierbij wordt voorrang gegeven aan werkzoekenden uit de Schilderswijk bij de bouw en de verhuur van bedrijfsruimte.
- Het Haags Werkbedrijf (HWB): Met het Haags Werkbedrijf wil de gemeente werklozen aan het werk helpen door uitkeringsgelden te koppelen aan werk dat nu nog in het grijze of zwarte circuit wordt uitgevoerd, dan wel werk dat voor het reguliere bedrijfsleven niet rendabel is. Het HWB zal extra werk creëren door middel van het aannemen van werkzaamheden. Het gaat daarbij om additioneel werk, dan wel werk waarvoor normale concurrentieverhoudingen gelden. Voor be-

middelingsactiviteiten zal een vergoeding worden gevraagd. De werklozen worden gerecruteerd middels het samenwerkingsverband van de gemeente en het RBA, in het kader van trajectbemiddeling van langdurig werklozen.

- Accommodatie Basiseducatie: Om te kunnen voldoen aan de behoefte aan Nederlandse taallessen, alfabetisering en andere educatieve activiteiten dient het Studiehuis uitgebreid te worden met 800 vierkante meter. Voor deze uitbreiding worden langdurig werklozen ingeschakeld.
- Nieuwbouw dependance Johan de Witt College: Faciliteiten voor technisch onderwijs en ander beroepsonderwijs zijn in het centrum van de stad niet aanwezig. Door nieuwbouw van een dependance kan hierin worden voorzien. Het gaat om 6600 vierkante meter met 32 leslokalen. Voor de uitbreiding ervan zullen langdurig werklozen worden ingezet.
- Huisvesting Wijkwerk en Werkgelegenheidsprojecten: Voor de aanpak van problemen in de Schilderswijken worden werklozen ingezet als huismeesters en met taken op het gebied van inbraakpreventie, algemeen toezicht, het beheer van parken, pleinen en speelterreinen. Voor de realisering van deze werkgelegenheidsprojecten is een accommodatie nodig.
- Herinrichting openbare ruimten: Door het realiseren van een andere inrichting van openbare ruimten wordt getracht de integratie van culturen een stimulans te geven. Dit, door voor alle verschillende groepen gebruikers een ruimte te bieden waar men veilig en prettig kan verblijven. Daarmee wordt voorkomen dat er conflicten ontstaan die integratie van bevolkingsgroepen onder druk zet en vertraagt. De bestemming van bepaalde ruimten voor bepaalde groepen zal bovendien leiden tot een groei van het verantwoordelijkheidsgevoel. Ook hier worden mogelijk langdurig werklozen ingeschakeld.
- PR-campagne: Door een gerichte PR-campagne wordt getracht het

negatieve imago van de wijk te verbeteren om ook de instroom van middeninkomens te bevorderen en private investeringen uit te lokken.

- Het telematicacentrum Schilderswijk: Naar het voorbeeld van 'Electronic Village Halls' in het Engelse Manchester wordt een vergelijkbaar project in Den Haag opgezet.

Financiering

De totale investeringen bedragen ruim f 367 miljoen gulden. Private partijen nemen daarvan 248 miljoen voor hun rekening. Met de realisatie van projecten worden 1741 personen structureel aan werk geholpen. Daarnaast ontstaan 1280 mensjaren aan incidenteel werk.

(Samenvatting Chris Veldhuysen).



Quartiers en Crise



door Henk Cornelissen, secretaris Nederland van Quartiers en Crise

'Crisisbuurten' zou de Nederlandse vertaling van deze Franse term kunnen luiden, zij het niet dat we in Nederland deze term niet gebruiken. Wijken en buurten die te kampen hebben met veel (sociale) problemen worden bij ons meestal 'achterstandswijken' genoemd. Een achterstand kun je inlopen, om een crisis te bezweren moet er echter meer uit de kast komen. Daarmee is geïllustreerd dat er binnen Europa verschillend gedacht wordt over achterstandsproblematiek en -aanpak. In ons land is het zo erg nog niet, de ghetto's in grote Engelse steden en veel Franse voorsteden zijn qua omvang en intensiteit veel erger dan bij ons, en kijk eens hoe er bijvoorbeeld in Duitsland met buitenlanders wordt omgesprongen.

Toch zijn ook een aantal Nederlandse steden lid van het Europees netwerk 'Quartiers en Crise'. Deze club van dertig steden in elf lidstaten ('pas de crise en Luxembourg', en Zweden, Finland en Oostenrijk doen nog niet mee) richt zich op informatie-uitwisseling en samenwerking rond de integrale aanpak van achterstandsgebieden. Daarnaast probeert men gezamenlijk politieke druk uit te oefenen op de Europese Commissie, het Europees parlement en de eigen nationale regeringen om de positie van de steden te versterken en Europees geld los te krijgen voor projecten op dit gebied in de steden. De Nederlandse Steden die vanaf het begin lid zijn van dit netwerk zijn Eindhoven en Groningen; Rotterdam-Charlois werd een jaar later lid. In februari van dit jaar wordt het derde programma afgesloten en zal ter tafel komen of een min of meer permanente organisatie zal worden opgetuigd. De voornaamste activiteiten van Quartiers en Crise zijn in de periode sinds 1988 steeds uitwisselingsbezoeken tussen de steden geweest en een aantal Conferenties en Seminars. Uit de drie Nederlandse steden zijn in de loop der jaren tientallen bewoners, beroepskrachten van diverse disciplines, en loka-

le politici op werkbezoek geweest in alle hoeken van Europa. Ook werden deze drie steden diverse malen bezocht door delegaties uit andere steden.

Wat heeft dit alles nu opgeleverd voor de deelnemende steden? Er wordt over uitwisselingsprogramma's in Europa wel eens gemompeld dat het zou gaan om 'sociaal toerisme'; door de EU gesubsidieerde snoeprisjes voor enkele gelukkingen. Dat zal best voorkomen, over het algemeen echter komen de meeste deelnemers uitgeput terug en neemt men zich voor inderdaad nog eens als toerist terug te gaan omdat dat aspect niet aan de orde is gekomen.

Geen plezierreisjes dus, maar wat dan wel? Als het gaat om individuele deelnemers dan is het volgende vaak genoemd:

- Afstand nemen van je eigen werk en situatie en ervaren hoe men in een andere maatschappij en cultuur vaak dezelfde problemen probeert op te lossen.
- Eye-opener, in die zin dat toch blijkt dat de Nederlandse situatie meestal minder slecht, en dus waard om te behouden is. Europese eenwording komt dan in een ander licht te staan.
- Ideeën en oplossingen meenemen die vertaald kunnen worden naar de Nederlandse situatie.

Andere effecten die zijn geconstateerd:

- Het organiseren van een werkbezoek voor buitenlandse deelnemers heeft al in menige stad tot samenwerking geleid die daarna werd voortgezet.
- Soms rake kritiek door bezoekers op de getoonde aanpak is ter harste genomen.
- Europese subsidie voor een aantal steden die zonder deelname aan Quartiers en Crise niet verkregen zou zijn. (Voor Nederland heeft bijvoorbeeld Groningen daar van geprofiteerd.)

De politieke effecten op Europees niveau:

- Er is een nieuw Communautair initiatief voor de aanpak van achterstandsgebieden in steden gekomen: Urban, dat mede onder

invloed van Quartiers en Crise is ontstaan.

- Er wordt door Europese beleidsmakers geluisterd naar de lessen uit de programma's; de integrale aanpak die altijd het handelsmerk is geweest van Quartiers en Crise is nu algemeen aanvaard in Europa als beste manier van werken.

De drie programma's die in het totaal nu zo'n zes jaar hebben geduurd, hebben ook andere lessen opgeleverd. Bijvoorbeeld, hoe moeilijk vaak de samenwerking verloopt met mensen uit een groot aantal verschillende landen en steden. Machtsstrijd binnen de organisatie, taalproblemen en financiële problemen zijn steeds weer vertragende factoren die kenmerkend zijn voor de hele Europese samenwerking. De oorzaken hiervoor liggen vaak in de culturele verschillen en de diversiteit in achtergronden, ervaringen en doelstellingen van deelnemers. Toch zijn de voordelen kennelijk groter dan de nadelen hetgeen blijkt uit het uiterst geringe verloop onder de lidleden.

Toekomst

Er zijn in Europa zeer veel netwerken waar steden bij betrokken zijn die ieder een eigen specifiek terrein beslaan. Van netwerken rond transport, milieu, toerisme tot veiligheid en de problematiek van ex-psychiatrische patiënten. Veel van die netwerken worden gedragen vanaf lokaal niveau. Dit vraagt tijd en aandacht van de deelnemende gemeenten. Er is daarom een roep naar grotere effectiviteit en samenwerking tussen verschillende netwerken.

Quartiers en Crise heeft een voorstel gedaan om in samenwerking met Eurocities te komen tot een Resource Centre, een soort informatiecentrum voor sociale vernieuwing op Europees niveau. Dit centrum zou drie functies moeten hebben:

- informatievoorziening;
- bemiddeling bij bilaterale contacten (het zoeken naar transnationale partners bij projecten en technische assistentie);
- organiseren van seminars en studiereizen.

Voorafgaand aan de opzet van een dergelijk instituut zal een haalbaarheidsonderzoek worden gehouden onder de ruim 70 steden die lid zijn van beide organisaties. Daarnaast is er het voornemen om de 50 steden die Europees geld hebben voor Urban-programma, een aanbod te doen om de - min of meer verplichte - transnationale uitwisseling voor hen te organiseren. Binnen beide netwerken is in de loop der jaren een brede ervaring en een netwerk van contacten opgebouwd die daarbij gebruikt kunnen worden. Dit zou worden uitgevoerd door een organisatie die door beide netwerken gezamenlijk wordt opgezet. Ook liggen er plannen voor een Europese Bewonersdag naar voorbeeld van de bewonersdagen die door het LSA in Nederland georganiseerd worden: Bewoners uit de 30 Quartiers en Crise-steden zullen in een van de twee parlementsgebouwen (Brussel of Straatsburg) in de-

bat gaan met Europarlementariërs over de problematiek in wijken en buurten en de bijdrage die de EU kan leveren aan de verbetering van hun positie. Ook een markt waarop waar iedere buurt laat zien waar men aan werkt is onderdeel van het programma. Als alles mee zit zal het in oktober van dit jaar plaatsvinden.

Plannen genoeg dus

Met de politieke functie van Quartiers en Crise binnen het Europese circuit ligt het moeilijker. Veel kleinere steden binnen Quartiers en Crise zijn huiverig voor innige samenwerking met Eurocities, vanwege het feit dat alleen steden boven de 250.000 inwoners van deze organisatie lid kunnen worden. Toch lijkt samenwerking voor de hand te liggen, niet alleen omdat exact dezelfde doelen worden nagestreefd met betrekking tot de positie van steden

en stedelijk beleid in Europa, maar ook omdat een aantal grotere steden lid is van beide netwerken. De grotere invloed op Europese besluitvorming die lokale bestuurders wensen heeft voorlopig gestalte gekregen in het nieuwe Comité van de Regio's. Wat de werkelijke invloed daarvan kan zijn moet nog worden bewezen, voorlopig zal dat wel meevallen en blijven nationale regeringen de dienst uitmaken. Daarom is het belangrijk dat vanuit een netwerk zoals Quartiers en Crise de stem van bewoners en professionals direct uit de praktijk in wijken en buurten blijft doorklinken.



Eurocities: een stem voor Europese steden

Eurocities behoort tot de grotere spelers in de Europese politieke arena. In november 1994 telde het netwerk zestig van de voornaamste steden in Europa, en had de vereniging zes aparte werk-commissies en wordt het door de Europese instituties erkend als één van de essentiële medewerkers op het gebied van Europees stadsbeleid. Het succes van Eurocities komt grotendeels door twee ontwikkelingen die elkaar onderling beïnvloeden: enerzijds de waarneming van de communautaire organen (in het bijzonder, de Commissie en het Parlement) en van een zeker aantal nationale regeringen van de problemen en de voordelen van grote steden en hun belangrijke rol in het proces van Europese integratie en anderzijds de door Eurocities geïnitieerde acties. De gezamenlijke acties van een zestig-tal steden met, als woordvoerders burgemeesters met sterke persoonlijkheden, gecombineerd met het werk van de commissies en de netwerken opgesteld in het kader van Europese programma's, heeft genoeg vruchten gedragen om Eurocities de meest

rechtmatige en geloofwaardige vertegenwoordiger van de grote Europese steden te maken.

De doelen van Eurocities kunnen in twee zinnen worden samengevat: om de trans-nationale samenwerking van steden te verzekeren (uitwisseling van informatie en ervaringen, het oprichten van projecten) en om de stem van de steden te laten horen in de beslissingsprocedure. Deze doelen, maar kort in woorden, behelzen een brede waaier van taken en een zeer gevarieerd domein van activiteiten (bijvoorbeeld sociale zaken, technologische samenwerking, cultuur, economische ontwikkeling en stedelijke vernieuwing, de omgeving, transport en telematica). Europese steden worden vandaag geconfronteerd met nieuwe problemen die als enorme uitdagingen kunnen worden gezien: werkloosheid en marginalisatie, overbevolking en verslechtering van de woon-omgeving, de groei van de grote stad en een crisis van administratieve en financiële structuren. Op deze lijst van uitdagingen is die uit-

daging die zich vanuit stedelijke vernieuwings-oogpunt zeker niet de belangrijkste. Voor de steden gaat het er om om een innovatief economische aspect aan hun vernieuwingsbeleid toe te voegen terwijl het sociale aspect geïntegreerd moet worden. Anders gezegd, moeten ze garanderen dat alle burgers een rol kunnen spelen in de toekomst van de stad en hen enthousiast maken om mee te werken aan de vorming van de toekomst met de politici.

Het is op dit gebied dat Eurocities haar 'raison d'être' vindt. Om Europa en de lidstaten er van te overtuigen om steeds nieuw beleid te ontwerpen - beleid voor de steden, ontwikkeld samen met de steden, waarvoor de steden zelf gezamenlijke criteria en doelen bepalen en er voor vechten. Eurocities werkt al zes jaar naar dit doel toe.

*Eurocities Secretariaat,
27 Waterlooalaan,
B-1000 Brussel.
Telefoon: 32 2 511 96 05*

Eurocities

door Chris de Lange, Hoofd Externe Fondsen & EG-coördinatie, OntwikkelingsBedrijf Rotterdam

Eurocities is een vereniging van inmiddels 60 grote Europese steden. De Nederlandse leden zijn Amsterdam, Den Haag, Eindhoven en Rotterdam. In de loop van haar bestaan is Eurocities uitgegroeid tot een zeer wijdvertakt netwerk. Onderling ontmoeten de steden elkaar op de jaarlijkse Algemene Ledenvergadering, de jaarlijkse burgemeestersbijeenkomst, de vergaderingen van het dagelijks bestuur, de zes vakcommissies en in diverse samen-

werkingsprojecten. Naar buiten toe zijn er regelmatige contacten met de Europese instellingen en wordt samengewerkt met zusterorganisaties en andere netwerken.

Formule

De hoofddoelstellingen van Eurocities zijn het behartigen van de belangen van de steden bij de Europese Unie en het bevorderen van transnationale samenwerking tussen steden, zowel door uitwisseling van informatie en ervaringen als door gezamenlijke projecten. Eén van de neven-doelstellingen is samenwerking met en hulp aan Euro-

pese steden buiten de Unie, met name in Oost-Europa. Om lid te kunnen worden moet een stad tenminste 250.000 inwoners, een democratisch bestuur, een regionale centrumpositie en internationaal aanzien hebben.

De formule van Eurocities is vrij simpel. Elke lidstad heeft een bestuurlijke en een ambtelijke contactpersoon aangewezen. De namen en adressen hiervan zijn bekend bij de andere leden. Wanneer een stad op welk terrein dan ook contact zoekt met één of meer andere steden kan men via deze contactpersonen snel de interesse pellen en de juiste personen vinden. Het permanente secretariaat in Brussel coördineert deze onderlinge contacten en die

met de Europese instellingen en houdt de leden op de hoogte van interessante Europese beleidsontwikkelingen. Het netwerk wordt volledig door de steden zelf gefinancierd. Voor specifieke projecten is echter al in diverse gevallen met succes een beroep gedaan op Europese subsidies.

Conferenties

Het begon allemaal op de conferentie *The City, engine behind economic recovery* die in 1986 in Rotterdam werd georganiseerd. Zes steden, Barcelona, Birmingham, Frankfurt, Lyon, Milaan en Rotterdam besloten toen tot verdere samenwerking. In 1989 organiseerde Barcelona een vervolgconferentie *The Europe of Cities*. In de jaren daarna waren ook de andere 'founding fathers' om de beurt voorzitter en gastheer van een conferentie (behalve Milaan dat wegens interne politieke problemen moest afhaken.) Op de conferentie in Birmingham in 1991 werd duidelijk dat de groei van Eurocities een meer permanente structuur vereiste. Kort daarna, op 5 maart 1992, opende de toenmalige Europees Commissaris voor Regionaal Beleid, Bruce Millan het Eurocities-kantoor in Brussel. Al twee jaar later bleek het kantoor te krap om de vaste staf en projectmedewerkers te huisvesten en verhuisde Eurocities. Met de aanstelling van de secretaris en de opening van het kantoor was ook duidelijk geworden dat het netwerk rechtspersoon moest worden, waarbij gekozen werd voor een vereniging zonder winstoogmerk naar Belgisch recht.

Op de ledenvergadering in Frankfurt in 1992 werden voor het eerst verkiezingen gehouden voor het dagelijks bestuur, dat tegelijkertijd werd uitgebreid van de zes 'founding fathers' tot negen leden. Burgemeester Sampaio van Lissabon werd als nieuwe voorzitter gekozen en in 1993 herkozen. De ledenvergadering van 1994 werd georganiseerd door en in Antwerpen. Burgemeester Vitali van Bologna werd daar gekozen als voorzitter. Het dagelijks bestuur bestaat nu uit Antwerpen, Bilbao, Birmingham (secre-

taris), Bologna (voorzitter), Keulen, Leeds, Lissabon, Lyon en Rotterdam (penningmeester).

Activiteiten

Sinds 1986 is het aantal leden van Eurocities gegroeid van zes tot zestig. Deze zijn afkomstig uit alle lidstaten van de Europese Unie, behalve Luxemburg en Oostenrijk, en zes Oost-Europese landen. De voortdurende groei van het netwerk vindt z'n verklaring in de toenemende erkenning van het belang van de grote steden, in wisselwerking met de acties en activiteiten van Eurocities en aanverwante organisaties in Europa.

De thema's waarover ledenvergadering, burgemeestersbijeenkomsten en dagelijks bestuur zich buiten beslaan de volle breedte van de stedelijke problematiek, het stedelijk beleid en de stedelijke ontwikkelingen. Voor de belangrijkste beleidsterreinen zijn aparte vakcommissies (of werkgroepen) opgericht met elk 10 tot 20 actieve leden, die drie of vier keer per jaar bijeenkomen. Bologna is gekozen als voorzitter van de cultuurcommissie, de commissie Economic Development and Urban Regeneration wordt voorgezeten door Muenchen, de commissie Sociale Zaken door Birmingham, de Technologiecommissie door Nice, de Transportcommissie door Leeds en de Milieucommissie door Rotterdam.

De burgemeester van Straatsburg heeft een speciale verantwoordelijkheid voor de Oost-West-relaties. De samenwerking met de wetenschap is sinds kort weer aangehaald, waarbij het European Institute for Comparative Urban Research (Euricur) aan de Erasmus Universiteit een bijzondere plaats inneemt. Euricur ontstond namelijk net als Eurocities op de conferentie in 1986 en ontwikkelde zich min of meer parallel aan Eurocities als universitair netwerk. Daarnaast werkt Eurocities nauw samen met andere wetenschappers, van bijvoorbeeld de Urban Observatory in Barcelona en het European Institute for Urban Affairs in Liverpool. Eind 1993 werd een Policy Advisory Group opgericht waarin wetenschappers en vertegenwoordigers van de vakcom-

missies een onderzoekprogramma hebben opgesteld met ideeën voor de inhoudelijke richting waarin Eurocities zich verder zou moeten ontwikkelen.

Sociale vernieuwing

Eurocities richt zich dus op alle aspecten van stedelijke problematiek en Europees beleid voor steden. Mede daardoor gaat de meeste aandacht naar beleidsontwikkeling en -beïnvloeding. Oorspronkelijk kende Eurocities ook een aparte vakcommissie Urban Regeneration, waarvan Rotterdam het voorzitterschap bekleedde. De kernleden van deze commissie werkten vooral aan een vergelijking van de ervaringen met 'urban regeneration' in de verschillende lidstaten en -steden. Daarbij werd duidelijk dat juist voor dit onderwerp een indeling in vakcommissies niet altijd en voor iedereen ideaal is. Zeker op Europees niveau is het moeilijk om de kleinschaligheid en integraliteit die sociale vernieuwing kenmerkt, te organiseren. Daar komt bij dat de sociaal-economische problematiek in de zuidelijke lidstaten sterk verschilt van die in de noordelijke en dat dat gevolgen heeft voor de interesses en aanpak. Dit blijkt bijvoorbeeld al uit de verschillende definities van begrippen als 'urban regeneration' en 'sociale vernieuwing'. Om die reden werd in 1993 besloten de werkzaamheden van de urban regeneration-commissie te verdelen over economische en sociale commissies. Bij de eerste ligt het accent uiteraard op de ruimtelijk-economische en bij de tweede op de sociaal-economische aspecten. Deze commissies produceerden in de afgelopen jaren rapportages en beleidsnotities over urban regeneration, social toleration, ouderenbeleid en een witboek stedelijk sociaal beleid. Eurocities schreef ook een reactie op het Groenboek Communautaire Initiatieven waarin gepleit werd voor een Europees stedelijk beleid, om een integrale aanpak van de problematiek van achterstandswijken mogelijk te maken. Eurocities stelde de Europese Commissie voor een spe-

ciefiek subsidieprogramma te ontwikkelen onder de naam PROUD, PROgramme for Urban Development. Naar verluidt heeft deze - door Rotterdam geschreven - reactie een belangrijke rol gespeeld bij de totstandkoming van het nieuwe Europese subsidieprogramma Urban.

Naast studies en beleidsstukken zijn er in Eurocities ook de nodige sociaal-economische projecten ontwikkeld. Het Robis-project bijvoorbeeld, vergelijk de aanpak van grote stedelijke projecten als de Kop van Zuid, inclusief social return. Een ander, door Den Haag getrokken, project is gericht op de ervaringen bij de vernieuwing van historische binnensteden. In Diecece wisselen vier steden ervaringen uit over onderwijs aan minderheden en onder de titel Med-Ubs-Vie vinden culturele uitwisselingen plaats met Marokkaanse, Turkse en Egyptische steden.

Samenwerking

Op diverse terreinen werkt Eurocities nauw samen met aanverwante netwerken. Drie netwerken op technologisch en transportgebied zijn

zelfs in het Eurocitieskantoor gehuisvest. Op sociaal-economisch gebied zijn er samenwerkingsovereenkomsten met het Elaine-netwerk (over social toleration en minderhedenbeleid), met het European Forum for Urban Safety, Eurometropoles (dat zich vooral richt op economische onderwerpen en waarvan behalve enkele steden ook universiteiten en Kamers Koophandel lid zijn) en Quartiers en Crise (dat zich specifiek richt op uitwisselingen tussen probleemwijken).

Hoewel er dus nogal wat Europese netwerken zijn die op het eerste gezicht gelijke doelstellingen nastreven, zijn ze in de praktijk meestal juist complementair. Er is dus alle aanleiding tot samenwerking, hetgeen gelukkig in de praktijk ook steeds meer vorm begint te krijgen. Dat komt niet in het minst door de betrokkenheid van individuele steden bij verschillende netwerken. De Nederlandse Eurocities-leden Amsterdam, Den Haag, Eindhoven en Rotterdam hebben ook banden met andere netwerken. Zo zijn Eindhoven en Rotterdam-Charlois ook lid van Quartiers en Crise, zijn Amsterdam, Den Haag en Rotterdam aangesloten bij Elaine en namen verte-

genwoordigers van Amsterdam en van de Erasmus Universiteit deel aan conferenties van Eurometropoles. Den Haag is bestuurlijk actief in de Raad voor Europese Gemeenten en Regio's. Hierdoor vindt ook binnen de steden steeds meer afstemming plaats tussen de activiteiten van de verschillende netwerken.

Mensenwerk

De kracht van Eurocities schuilt in de vele, goede onderlinge bilaterale en multilaterale contacten die in de loop van het bijna 10-jarig bestaan zijn gelegd, zowel bestuurlijk als ambtelijk op diverse beleidsterreinen. Ondanks de groei en het succes van Eurocities is onlangs besloten om ook bij verdere doorgroei het secretariaat zo klein mogelijk te houden. Het accent moet blijven liggen op de activiteiten van de steden zelf en hun onderlinge contacten. Eurocities is weliswaar een netwerk van steden, maar toch vooral ook een netwerk van mensen.



ELAINE

Steden bundelen hun ervaringen op het gebied van minderheden-beleid

ELAINE staat voor 'European Local Authorities Interactive Network for Ethnic Minority Policy'. Dit netwerk is voortgekomen uit een commissie die zich bezighield met minderheden-beleid in het kader van Eurocities. Het netwerk is toegankelijk voor alle Europese steden die zich bezighouden met de uitdagingen van de multi-culturele samenleving. De lidsteden bundelen hun kennis via vergelijking van en uitwisseling over hun benaderingen op het gebied van minderheden-beleid en door middel van het verslag doen van eventuele vooruitgang, succes of falen van lokale initiatieven. In de steden tref je vaak percent-

ages minderheden aan die tot tien maal hoger liggen dan het landelijk gemiddelde. Vandaar dat veelal op stedelijk niveau de meest directe, pragmatische en innovatieve strategieën worden ontwikkeld. Doelstelling van ELAINE is om de uitwisseling van ervaringen te bevorderen tussen gemeentelijke beleidsambtenaren en gemeentelijke uitvoerende professionals op het gebied van minderheden-beleid, omdat zij de voorhoede vormen ten aanzien van de vorming van lokaal beleid op dit gebied. Initiatiefnemer tot de oprichting van dit netwerk is het European Centre for Work and Society (ECWS) ge-

weest, dit centrum stelt zich hiermee ten doel om een neutraal platform te bieden ten aanzien van deze professionele uitwisseling. De platform-coördinatie geniet financiële steun van de Europese Commissie en ontvangt aanvullende middelen van de lidsteden. Het voornaamste instrument dat wordt gebruikt is de thematische workshop. Naast de organisatie en praktische voorbereiding verzorgt het platform ook een Europa-brede enquête ten aanzien van het workshop-thema en voorziet het de deelnemers van aanvullende documentatie. Na iedere workshop wordt een verslag gemaakt. Aanvul-

Ervaringen van Quartier en crise



door Chris Vaidhuysen

lende informatie vanuit het netwerk wordt omgevormd tot een nieuwsbrief (ELAINE news/Fax) en de documentatie die vanuit de steden wordt aangeleverd, wordt gecatalogiseerd in infobank (ELAINE Infobank).

Maar wat is het verschil tussen ELAINE en andere stedennetwerken?

ELAINE is een netwerk voor pragmatici. Het zijn vaak de kleinschalige initiatieven, gericht op specifieke maatschappelijke groepen, die de aanzet geven tot daadwerkelijke verbetering in de achtergestelde positie van ethnische minderheden. En het is op dit praktische niveau waar op ELAINE actief is. Workshop-deelnemers worden bijvoorbeeld rondgeleid langs de lokale initiatieven in de gastgevendende stad om informatie uit de eerste hand te ontvangen omtrent de projecten en beleidsstrategieën.

Er zijn acht ELAINE workshops gehouden tot nu toe, over de volgende thema's: 'Pre-school and Primary Education', 'Political Participation', twee workshops over 'Combating Racism', 'Vocational Training', 'Ethnic Youth', 'Housing & Social Insertion for Ethnic Minorities', en 'Elderly Ethnic Minorities'. De drie thema's voor 1995 zijn 'The Reception of Newcomers' (Leipzig), 'Ethnic Minority Women' (Sheffield) en 'Intercultural Education focusing on language teaching' (Turijn). In ruil voor een onaanzienlijke jaarlijkse contributie (die afhangt van de grootte van de stad) kunnen grote en kleine steden lid worden van ELAINE en aldus betrokken worden bij alle activiteiten en gebruik maken van de diensten die het netwerk aanbiedt. Voor meer informatie kunt u contact opnemen met:

Marijke Wilbers of Maria José Freitas.
The ELAINE Co-ordination Unit,
ECWS,
PO Box 3073,
NL - 6202 NB Maastricht.
Telefoon: 31 (0)43-21 67 24.



In het kader van het uitwisselingsprogramma Quartiers en Crise is een delegatie uit Eindhoven in december 1994 op bezoek geweest bij de partners in Paisley (Schotland). De delegatie bestond uit de wethouder van Economische Zaken, een beleidsmedewerker van het Regionaal Bureau Arbeidsvoorziening en de voorzitter van een wijkorganisatie betrokken bij het integrale buurtbeheer. Op de agenda stond, naast een uitstapje naar Edinburgh, een intensief programma in de wijk Ferguslie Park met veel voordrachten en ruimte voor uitwisseling van ervaringen. Het programma duurde een kleine week.

MO/Samenlevingsopbouw vroeg wethouder Bun van Eindhoven naar zijn ervaringen in Paisley.

Vraag: Hoe bent u bij Quartiers en Crise betrokken geraakt?

Wethouder Bun: Sinds 1992 ben ik wethouder van Economische zaken in Eindhoven. Sociale vernieuwing in Eindhoven is behoorlijk van de grond gekomen. Een belangrijk onderdeel daarvan is arbeid. Daar heb ik als wethouder uiteraard veel mee te maken. In ben geïnteresseerd in de aanpak van andere Europese steden in de strijd tegen de hoge werkloosheid. In Paisley is daar al veel ervaring mee opgedaan. Vandaar mijn keuze voor Paisley. In oktober 1994 is een delegatie uit die stad bij ons op bezoek geweest.

Vraag: Wat bent u over Paisley te weten gekomen?

Wethouder Bun: Paisley ligt aan de rand van Glasgow in Schotland en ligt in één van de oudste industriegebieden van Europa. Nadat de traditionele industrie verdwenen raakte het gebied door het wegvallen van werkgelegenheid sterk in de verloedering. Wat dan opvalt is hoe moeilijk het is en wat voor langdurig proces er nodig is om een dergelijke neerwaartse spiraal om te buigen. Hoe langer je eigenlijk wacht des te moeilijker is het proces. Wat mij verder opviel is dat het gebied een aantal positieve ontwikkelingen kent. Het vliegveld van Glasgow breidt zich uit en blijkt een bijzondere

re goede trekker van economische ontwikkeling. Het trekt veel werkgelegenheid aan, onder andere in de logistieke sfeer, aantrekkelijk genoeg voor de laaggeschoolde werkers in Paisley. Daarnaast vestigen zich Amerikaanse bedrijven als IBM en Motorola. Dit verraste me, omdat dit gebied nogal afgelegen lijkt te liggen van de rest van Europa. Maar door een combinatie van gunstige factoren, zoals gunstige vestigingsvoorwaarden, de aanwezig van geschoolde arbeid, maar zeer zeker vanwege de Engelse taal hebben deze bedrijven toch voor deze regio gekozen. Voor Amerikaanse bedrijven is de overeenkomst in taal toch een belangrijke factor.

Vraag: Wat waren uw indrukken van Paisley?

Wethouder Bun: Sombor. Dat kwam ook omdat wij aankwamen in een periode van hevige regenval waardoor overstromingen in het gebied ontstonden. Dat accentueert de troosteloosheid van het gebied des te meer.

Vraag: Kunt u iets meer over het partnership-project vertellen?

Wethouder Bun: Men streeft naar een integrale aanpak en de organisatie is daartoe ook samengesteld uit verschillende partijen. Toch lijkt het programma veel op de stadsvernieuwing bij ons vele jaren geleden. Echt integraal werken gaat moeizaam. Daarnaast richt het partnership zich vooral op het creëren van werk in de dienstverlenende sfeer zoals beveiliging, onderhoud woningen, leefomgeving en organiseert een aantal elementaire activiteiten als sollicitatieclubs voor werklozen e.d. Ook veiligheid is belangrijk. Het belang daarvan ondervonden wij al gauw. Onlangs is vlak bij het gemeenschapshuis iemand vermoord. Als je dat en de gesprekken daarover hoort voel je iets van de problemen in die samenleving. Het partnership is goed georganiseerd, bewoners zijn georganiseerd via allerlei inspraakstructuren en leveren twee vertegenwoordigers uit de wijk aan voor de koepelorganisatie Community forum heet dat daar.

Vraag: Wat is u daarnaast het meest opgevallen tijdens uw werkbezoek?

Wethouder Bun: Diverse zaken. Zo is Schotland een gebied dat overwegend op de Labour Party is georiënteerd, ook dit gebied. Dit botst nogal met de conservatieve regering en de conservatieve Ministers voor Schotland. De politieke tegenstellingen zijn in dit gebied ook veel scherper dan in Nederland. Dat merk je voortdurend. Ook worden de ontwikkelingsprogramma's hier veel sterker centraal gestuurd.

We zeiden tegen onze partners: "Je hebt aardig wat middelen van de Europese Gemeenschap gekregen, maar wat doe als die middelen wegvallen." Daar had men nog geen duidelijke ideeën over. Kijk ze hebben hier een programma opgesteld voor 10 jaar. Ze zijn nu in het zesde jaar en nog zijn de beelden over de uitkomst en de toekomst niet duidelijk. Je zou toch zeggen dat dat nu wel duidelijk moet zijn.

Iets anders. De centrale overheid heeft bijvoorbeeld het onderwijs gehoorlijk uitgekleeft en het onderwijs richt zich vooral op basisvaardigheden als taal en rekenen. Het maatschappelijk functioneren van de kinderen was blijkbaar niet langer interessant. Vanuit de lokale gemeenschap wordt nu getracht dat stukje weer enigszins op te bouwen in het onderwijs.

Nog iets anders. In Eindhoven proberen we met allerlei partijen samen te werken om langdurig werklozen aan de slag te krijgen. We proberen afspraken te maken met bijvoorbeeld beveiligingsbedrijven om werklozen in dienst te nemen. Daar kan dat niet. Daar zeggen ze tegen de bedrijven: jullie doen het niet, dan doen wij het. Er wordt dan een beveiligingsbedrijf opgezet dat concurreert met de bestaande bedrijven. Ook hierin liggen de verhoudingen veel scherper. Wij zijn meer gericht op samenwerking en het maken van afspraken. Daar is men meer gericht op concurrentie. Toch is men in staat geweest 80 werklozen aan het werk te helpen in de beveiligingsbranche.

Wat ook opviel is het volgende: Paisley kent een veel hogere werkloosheid en armoede dan Eindhoven.

De sociale uitkeringen zijn er ook lager, maar de overheid neemt de betaling van de huur van de woning op zich. Mensen worden min of meer onder curatele gesteld. En het gekke is dat bij het aanvaarden van werk pas op de lange duur je een stap vooruit maakt. Als je gaat verdienen wordt het deel wat de overheid betaalt aan huur minder. Het duurt lang voor je onafhankelijk van de overheid bent. En dat in een land van Thatcher en Major. Dat lijkt mij geen goed stimuleringsmiddel.

die in Paisley. Wat valt dan op?

Wethouder Bun: In Eindhoven zijn we in staat om bewoners te mobiliseren om een stuk verantwoordelijkheid op te nemen voor de eigen leefomgeving. Daar wordt door de mensen in Paisley, maar ook in de andere partnersteden in Europa, met een jaloerse blik naar gekeken. Maar bij hen zijn de familiebanden veel sterker.



Ferguslie Park in Paisley

(Schotland)

Het district Ferguslie Park is een wijk met circa 6.000 inwoners in Paisley, circa 20 kilometer nabij Glasgow in Schotland. Paisley kent ongeveer 80.000 inwoners. In Ferguslie Park is sinds 1988 een 'partnership' actief, het Ferguslie Park Partnership, bestaande uit vertegenwoordigers van bewoners, overheid, bedrijven en instellingen.

Paisley ligt in een economisch zwakke regio met een hoge werkloosheid. Het is één van de oudste industriegebieden van Europa. Door het wegvallen van de traditionele industrie raakte het gebied in verval.

Ferguslie Park scoort nog slechter dan Paisley als geheel. De bevolking van de wijk is de afgelopen twintig jaar gehalveerd, de armoede is groot, er zijn veel langdurig werklozen en het opleidingsniveau is laag. De wijk ligt ook geïsoleerd van de rest van de stad, de huizen zijn vervallen en door sloop zijn veel braakliggende terreinen ontstaan.

Het partnership-project in Fergus-

lie Park wordt uitgevoerd conform de doelstellingen van het nationale programma 'New Life for Urban Scotland', een programma ter verbetering van verstedelijkte gebieden in Schotland. In 1992 ontving het partnership geld van de Europese Commissie, middels het Europees Sociaal Fonds, voor de bouw van het sociaal centrum. In het centrum komen een crèche, een centrum voor kunstzinnige vorming, een nieuwe bibliotheek, gezondheidscentrum, winkels en een café. Het project is erop gericht de inwoners meer verantwoordelijkheid voor hun leefomgeving te geven. Diverse activiteiten en projecten zijn opgezet gericht op het creëren van werk, het bevorderen van ondernemingszin, het opheffen van armoede en isolement, het verbeteren van woningen en de woonomgeving.



Politiek in de Euregio

door Fanny Gerrits

Vraag: Bent u persoonlijk positief over het uitwisselingsprogramma van Quartier-en-crise?

Wethouder Bun: Ja. In ben redelijk positief. Je doet waardevolle ideeën op. Je maakt kennis met andere maatschappelijke verhoudingen en problemen en kunt die vergelijken met je eigen situatie. Je leert relativeren. Tegelijkertijd weet je dat je ideeën en aanpak niet direct kunt overplanten.

Hieronder volgt een verslag van een gesprek met de heer Wim L.G. Schelberg, oud-burgemeester van Weerselo, voorzitter van het Arnhem-overleg en van de Euregio-raad, en vice-president van de Association of European Border-regions. Op de dag dat het gesprek plaats vond was de heer Schelberg sinds enkele dagen 'burgemeester-af', en wachtte hij op zijn benoeming tot voorzitter van het Arnhem-overleg, binnen enkele dagen.

Naast zijn voorzitterschap van de Euregioraad is hij afgevaardigd als adviserend lid in de Mozer-commissie, een beleidsvoorbereidende Euregio-raadscommissie op het terrein van Cultuur. Voor al zijn activiteiten in diverse publieke functies is hij genomineerd voor de Alfred Mozer-prijs, een prijs die is ingesteld door de provincie Gelderland en hem (naar verwachting) op 10 maart zal worden uitgereikt in het Provinciehuis te Arnhem.

Alvorens op het gesprek in te gaan is het misschien nuttig om iets meer te vertellen over het verschijnsel 'euregio' en 'de' Euregio in het bijzonder. Nederland kent zeven Euregio's, dit zijn grensgebieden aan de Nederlands-Duitse en Nederlands-Belgische grens. De grensregio's zijn: de Eems Dollard Regio, de Euregio Rijn Ems IJssel, de Regio Waal, de Grensregio Rijn Maas Noord, de Euregio Maas Rijn, de Euregio Benelux Middengebied en de Euregio Scheldemonde. De oudste is de Euregio Rijn Ems Waal, die in 1958 is opgericht en zich sindsdien 'de Euregio' noemt. Daarna, bij de oprichting van de andere euregio's is het een soortnaam geworden. Bij de oprichting van het Arnhem-overleg in 1992, de opvolger van de zogenaamde Klankbordgroep (samengesteld uit vertegenwoordigers van ministeries en grensregio's), werd de samenwerking tussen Euregio's verder geformaliseerd.

In 1990 stelde de Europese Commissie via het initiatief INTERREG gelden ter beschikking om verdere samenwerking tussen alle grensregio's in de EG in de periode 1991-1993 te bevorderen. Het ministerie van Economische Zaken trad op als co-financier voor de Nederlandse grensregio's. De doelstellingen waaraan de Nederlandse gebieden voldeden waren:

- de gebieden van de Gemeenschap die aan de binnengrenzen gelegen zijn te helpen bij het overwinnen van de bijzondere ontwikkelingsproblemen die voortkomen uit de relatieve afzondering bin-

nen de nationale economieën en binnen de Gemeenschap als geheel, zulks in het belang van de plaatselijke bevolking en op een ecologisch verantwoorde wijze;

- en stimulanzen te geven om netwerken voor samenwerking over binnengrenzen heen op te richten en te ontwikkelen, en waar dit nuttig is, om deze netwerken aan grotere communautaire netwerken te koppelen, een en ander in het kader van de voltooiing van de interne markt. (Ontleend aan: Grensoverschrijdende Samenwerkingsverbanden en Europese Gemeenschap, M.V.M. Wijman, een uitgave van EG-Informatiepunt, Den Haag 1992.)

De Euregio is als enige van de zeven 'Politikfaehig', dat wil zeggen dat de Euregioraad als enige bestaat uit (getrapt) gekozenen die samen politieke fracties vormen.

De heer Schelberg: De basis van de trap wordt gevormd door de Gemeenteraadsverkiezingen. Volgens een verdeelsleutel op basis van de gemeentegrootte wordt het aantal afgevaardigden per gemeente vastgesteld. Afgevaardigden kunnen burgemeesters, wethouders en gemeenteraadsleden zijn. In totaal telt de Euregioraad 415 leden. De regio's Achterhoek, Twente en de 'Kommunalgemeinschaft' Rijn/Ems leveren de kandidatenlijsten aan en organiseren de verkiezingen via het Euregio-secretariaat. De Euregio bezit staatsrechtelijk gezien geen rechtspersoon. Het is formeel gezien geen bestuurlijk verband, zoals

de provincie in Nederland dat wel is. Eigenlijk lijkt de Euregio nog het meest op een soort internationaal WGR-verband. (Wet Gemeenschappelijke Regelingen, red.) De samenstellende gewesten en de 'Kommunalgemeinschaft' delen samen formeel ook het werkgeverschap van de mensen die werkzaam zijn op het secretariaat. De mensen zelf echter, hebben het gevoel 'gewoon' bij de Euregio in dienst te zijn. De Euregio-zaken worden geregeld via de (Haagse) politiek en informele connecties, met de departementen worden relaties onderhouden via werkgroepen waarin vertegenwoordigers van de departementen op basis van hun deskundigheid zitting hebben. Deze werkgroepen hebben een beleidsvoorbereidende functie.

Vraag: Op welke terreinen wordt in de Euregio beleid gemaakt?

De heer Schelberg: De taakgroepen bewegen zich op de terreinen Economie, Verkeer, Sociale Zaken, Landbouw, Milieu, Technologie, Cultuur, Onderwijs en Opleiding en Toerisme. Een mooi voorbeeld van een Euregiotaak is de Ombudsfunctie. De Euregio organiseert spreekuren aan de grens voor mensen die vragen hebben op het gebied van sociale zekerheid, gezondheid en pensioenen. Voor mensen die 'grensoverschrijdend leven' kan een advies op basis van gedegen informatie van groot belang zijn. Ook heeft de consument wel eens problemen met het leven in een grensregio, dit geldt met name bijvoorbeeld voor het aanschaffen van een auto of een huis. In Duitsland bestaat andere wetgeving met betrekking tot registratie en belastingheffing. Dus ook aan consumentenvoorlichting doen we veel. Verder bestaat er nog Eures, een voorlichtingsproject ten behoeve van het Midden- en Kleinbedrijf, dat natuurlijk ook rekening moet houden met de complexiteit die veroorzaakt wordt door het opereren in twee landen tegelijk. Op het gebied van Cultuur is er iets gedaan aan de taalbarrière, we hebben Nederlandse taallessen georganiseerd voor Duitsers. Aan het omgekeerde bestond

tot nog toe geen behoefte, misschien later als het dialect verder in onbruik is geraakt. Ook hebben we lesbrieven over de Euregio voor middelbare scholen gemaakt. Voor alle activiteiten geldt dat de invulling van de beleidsterreinen anders tot stand komt dan in niet- of nog-niet-politieke regio's.

Vraag: Hoe verhoudt de ontwikkeling van de Euregio zich tot de Nederlandse bestuurlijke ontwikkelingen zoals WGR en de vorming van (stads-)regio's?

De heer Schelberg: Daar heeft u een technisch kernpunt te pakken. Laten we eens als voorbeeld de 'dubbelstad' Enschede/Almelo nemen. Deze ging samenwerken met Muenster en Osnabrueck. Deze laatste treden vervolgens toe tot



de Euregio. Dan krijg je merkwaardige relaties met het achterland, de Nederlandse provincie en de Duitse Kreisen tot nu toe hebben we nog geen last gehad met competentieproblemen. Maar wat niet is kan nog komen. Het is goed dat de Europese Unie zich niet bemoeit met de vorming van regio's. In Duitsland zijn de deelstaten (Laender) bekleed met wetgevende bevoegdheden, de Nederlandse provincies niet. De provincies bij ons staan ongeveer gelijk met de 'Bezirke' in Duitsland. (Een 'Bezirk' is een onderdeel van een 'Kreis', dat weer onderdeel is van een 'Land' (=deelstaat) van de BDR, red.) Een 'Bezirk' is een functioneel verband. Er bestaat een soort raamverdrag,

het Verdrag van Anholt, dat grensoverschrijdende betrekkingen tussen Duitsland en Nederland regelt. Het verdrag is op nationaal niveau gesloten en dus ook bindend voor de deelstaten en provincies. Volgens dit verdrag kunnen organisaties met rechtspersoon grensoverschrijdend fuseren. De Euregio is bezig om dit verdrag, dat in eerste instantie is gericht op het zakenleven, te vertalen naar het Euregioverband. Sommige bevoegdheden van de Euregio kunnen niet worden overgedragen/gedeeld in internationaal verband, zoals de goedkeuring van de begroting en de jaarrekening. Om dit probleem op te lossen zou dus het Verdrag van Anholt, of iets dergelijks ook van toepassing moeten kunnen worden op de Euregio. Daarbij kan de Euregio zelf kiezen tussen verschillende besluitvormingsmodellen.

Vraag: Hoe komen besluiten tot stand in de Euregio?

De heer Schelberg: Er kunnen geen meerderheidsbesluiten worden opgelegd aan gemeenten. Alles wordt besloten volgens het consensus-model. Dat werkt meestal voortreffelijk, behalve bij notoire spleetzwammen zoals het drugsbeleid of de opslag van kernafval. Bij dergelijke onderwerpen wordt veelal gestemd langs de nationale scheidslijnen, en wordt men het moeilijk eens. Als gemeente kun je zaken naast je neer leggen, als je het met het Euregio-beleid niet meer eens bent. Je kunt er ook uit stappen op basis van een kostenbatenanalyse. De Euregio wordt gefinancierd volgens een contributie-regeling, contributie wordt geheven per hoofd van de bevolking. Als je als gemeente denkt dat je er meer instopt dan eruit haalt kun je afhaken. Als die vertaling van het Verdrag van Anholt gereed is kan men kiezen tussen handhaving van het consensus-model of overgaan tot het model 'de meeste stemmen gelden'. Binnen de Euregio heerst de mening dat het consensus-model het best werkt.

□

Herijking rol van BiZa in Brussel

In dit artikel worden de rol van de rijksoverheid en mogelijke samenwerking met grote steden in relatie tot Europa verkend. Er bestaat een kloof tussen de beleving van Europa op lokaal niveau, waar verschillende netwerken bestaan tussen steden in Europa en tussen maatschappelijke organisaties die op verschillende momenten nauw samenwerken enerzijds en de beleving van Europa op nationaal niveau anderzijds waar vooral macro-economische grootheden de agenda bepalen.

Verschuiven stedelijke netwerken (zie ook elders in dit nummer) hebben zich in diverse declaraties geprofileerd ten aanzien van de Europese Commissie, terwijl de verschillende steden zich met deze declaraties tot hun eigen nationale overheden hebben gericht met het verzoek om het stedelijk beleid inhoud te geven vanuit de gedachten die daarin zijn neergelegd. Het jaar 1992 was voor de Europese ontwikkeling cruciaal, in het bijzonder voor de positie van de lagere overheden in hun relatie tot de Europese Commissie. In het verdrag van Maastricht is onder meer aan de regionale en stedelijke overheden een formele positie gegeven in de besluitvormingsprocedure door de instelling van het 'Comité van de Steden en Regio's'. In dat jaar zijn ook een flink aantal initiatieven genomen door diverse stedelijke netwerken om aandacht te vragen voor de stedelijke problematiek en om aanzetten te geven voor een aanpak daarvan.

Het stedennetwerk 'Quartiers en Crise' heeft in de Declaratie van Barcelona geconcludeerd dat de economische groei heeft geleid tot onevenwichtige ontwikkelingen die de sociale cohesie in de steden aantasten. Steden experimenteren met geïntegreerde programma's gericht op revitalisering. De steden bepleiten meer ondersteuning door de Europese Commissie bij de uitwisseling van informatie over en ervaringen met revitalisering van achterstandsgebieden. Eurocities heeft in het jaarcongres

van december 1992 te Frankfurt a/M vastgesteld dat een grotere mate van beleidsvrijheid voor de steden en een bredere inzetbaarheid van de aan hen beschikbaar gestelde middelen noodzakelijk zijn om tot een geïntegreerde beleidsbenadering te komen. Zij hebben zich tot de Europese Commissie gewend met het verzoek om Europees beleid te formuleren op het gebied van de stedelijke problematiek. In een seminar getiteld 'Citizen Action, involving people at local level' van de European Foundation is in 1992 is geconstateerd dat de betrokkenheid van de inwoners bij de verbetering van de leefomgeving een noodzakelijke voorwaarde is voor blijvend succes. Het zelforganiserend vermogen van inwoners krijgt tot nu toe te weinig systematische aandacht. Strategie-ontwikkeling moet stelen op de resultaten van vernieuwings-experimenten en uitwisseling van informatie daarover. Ook de Raad van Europa is actief waar het gaat om de positie en potenties van het lokale bestuur. Met de ontwikkeling van een Urban Charter wordt beoogd om

1. een praktisch hulpmiddel in de vorm van een handboek voor stedelijk management aan lokale overheden te bieden,
2. uitgangspunten te bieden voor een mogelijke conventie van de rechten van steden,
3. een basis te bieden voor een kwalificatieschema voor steden die de uitgangspunten van het charter onderschrijven

Bij haar beleidsvoorbereiding maakt de Europese Commissie veelvuldig gebruik van het voorwerk dat door de Raad van Europa is verricht.

Lokale invloed

Duidelijk blijkt een Europa-brede druk van lokale overheden op de Europese Commissie om activiteiten te ontplooiën die zijn gericht op het versterken van de positie van de lokale organisaties en op verbetering van de leefomstandigheden in de steden. Een druk die nog wordt versterkt door de invloed van sectoraal gerichte steden-netwerken zoals Healthy Cities, SecuCi-

ties (veiligheid) en ELAINE (integratie minderheden).

Een van de antwoorden van de Europese Commissie op deze signalen was een ombuiging van de armoedeprogramma's naar een URBAN-programma. De beleidslijn is uitgelegd in het programma sociale uitsluitingen, dat geïnspireerd is op het sociale vernieuwingsbeleid in Nederland. Criteria voor toekenning van middelen uit deze programma's zijn:

innovatie, een geïntegreerde aanpak, partnerschap met de private sector, bewonersparticipatie en overdraagbaarheid van de aanpak. Alles bij elkaar is overigens in Nederland de budgettaire betekenis van de URBAN-middelen voor de lokale samenleving gering. Omdat veel geld sectoraal buiten het URBAN-programma om verdeeld en verspreid wordt over een groot aantal ontvangers, de subsidiëring van diverse projecten in gemeenten zeer ongelijk verdeeld is en vaak van toevalligheden afhangt. Alleen de eis van co-financiering biedt enige formele relatie tussen de lokale, nationale en Europese budgetten en geeft enig zicht op mogelijke synergie. Echter het ontbreken van een effectieve afstemming van beleid, zowel interdepartementaal als interbestuurlijk heeft tot gevolg dat kansen voor het bereiken van dergelijke synergie tussen de Europese en nationale potenties (middelen) worden gemist.

De criteria van het URBAN-programma geven zicht op de visie die de Europese Commissie heeft op de rol en de positie van de nationale overheden ten opzichte van de stedelijke problematiek. Deze kan als volgt worden geschetst. De steden zijn primair verantwoordelijk voor de oplossing van de stedelijke problematiek. Deze is complex, dynamisch en divers complex in de interrelaties van de verschillende probleemgebieden, dynamisch in de verschillende snelheden waarmee de probleemvelden zich ontwikkelen en divers in de probleem-mixen in de verschillende stedelijke gebieden en de daarbij betrokken actoren.

De steden moeten bij de aanpak van de problematiek ondersteund

worden door de nationale overheden die primair verantwoordelijk zijn voor de normstellingen op de diverse beleidsterreinen. Ook moeten de nationale overheden zorg dragen voor voldoende mogelijkheden (formeel en materiële) en middelen om een geïntegreerde probleemaanpak, samen met andere actoren (bedrijven, organisaties en bewoners), te kunnen realiseren. Zij moeten, met andere woorden, de lokale overheden faciliteren. De rol van de Europese Commissie in dit geheel reikt, met het oog op de te bereiken synergie, niet verder dan het materieel faciliteren van de lokale overheden bij hun aanpak van de stedelijke problematiek binnen de kaders die daarvoor nationaal zijn gesteld. (Het artikel 'Regeringspolitiek tegen maatschappelijke uitsluiting drie Europese landen nader bekeken', elders in deze MO gaat verder op dit onderwerp in.)

Coördinatie

Welke acties zijn inmiddels vanuit Nederland door het rijk genomen om op de onderscheiden ontwikkelingen te reageren? Vanuit het sociale vernieuwingsbeleid en het beleid gericht op bestuurlijke vernieuwing, is voor de komende jaren een Grote Steden-beleid aangekondigd waarin de uitgangspunten voor stedelijk beleid zoals die zich uit het vorenstaande laten formuleren als leidraad zijn genomen. In dit Grote Steden-beleid is voorzien in een groeipad, waarin de aandacht in eerste instantie wordt gericht op de vier grote steden en vervolgens op de andere grote(re) steden van ons land die hoog scoren op de aard en omvang van de problematiek. De problematiek van de grote steden vergt het vinden van passende en creatieve oplossingen. Daartoe is het uitwisselen van ideeën, ervaring en kennis op dit gebied tussen de verschillende overheden van de lidstaten binnen de Europese Unie noodzakelijk. Veel waarde wordt gehecht aan de resultaten van de intergouvernementele conferentie aangaande de revitalisering van stedelijke gebieden die het ministerie

van Binnenlandse Zaken in 1995 zal organiseren. Een eenmalige dialoog is echter niet voldoende. Een uitbreiding van de intergouvernementele dialoog op dit gebied is noodzakelijk, bijvoorbeeld met het oog op de Intergouvernementele Conferentie van 1996 als vervolg op het verdrag van Maastricht. In de Nederlandse opstelling richting Europese Commissie is nog wel het een en ander te verbeteren. Thans is er op rijksniveau nog gebrek aan coördinatie en communicatie met betrekking tot bijvoorbeeld de twee voornaamste fondsen, te weten het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het Europees Sociaal Fonds (ESF). De primaire verantwoordelijkheid voor de coördinatie en de toedeling van middelen berust respectievelijk bij de ministeries van Economische Zaken en Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Vanuit de eigen verantwoordelijkheid van beide ministeries worden vele aanvragen voor Europees geld eng sectoraal afgehandeld. Deze sectorale lijn wordt ook in Brussel doorgetrokken. Ook hier mag van Binnenlandse Zaken een actievere opstelling verwacht worden. Een startpunt voor verdergaande Europese activiteiten van Binnenlandse Zaken is het feit dat het ministerie sinds kort permanent zitting heeft in de Raad voor Europese Zaken, een onderraad van de Minister-raad waarin vraagstukken met betrekking tot de Europese integratie aan de orde komen. Hiermee is ruimte geschapen voor de interdepartementale coördinerende rol van Binnenlandse Zaken! De betrokkenheid van gemeenten en provincies bij de nationale beleidsvoorbereiding inzake Europese aangelegenheden, kan Binnenlandse Zaken nu ook direct in het politieke overleg op rijksniveau garanderen. Daartoe zal de thans bestaande interbestuurlijke coördinatie met betrekking tot Europese Zaken, tussen Rijk, provincies en gemeenten, moeten worden gaintenseveerd. Uitbreiding van dit overleg met de ministeries van Economische Zaken Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Volksgezondheid, Welzijn en Sport in verband

met de vraagstukken over leefbaarheid van de stad en zorg, ligt daarbij voor de hand. De vraag is of deze gewenste ontwikkelingen ook op korte termijn geëffectueerd kunnen worden.

Is de gebrekkige reactie van het rijk op de acties van steden, ministeries en lobbyisten een uiting van angst voor het kwijtraken van de regie over maatschappelijke ontwikkelingen? Dit leidt binnenslands tot een monopolisering van de eigen ingangen bij Brussel en het eigen werkgebied.

De diverse activiteiten van en ontwikkelingen binnen de Europese netwerken (zie ook elders in dit nummer) moeten meer direct worden gevolgd, omdat daar de bouwstenen worden gebakken die tot een geïntegreerde beleidsvisie samengevoegd kunnen worden. Op dit punt moet het ministerie van Binnenlandse Zaken meer coördinerend optreden, zowel interdepartementaal als in het verkeer tussen de lokale en regionale overheden en de Europese Commissie. Dat impliceert ook facilitering van de activiteiten van de Nederlandse deelnemers aan Europese stedennetwerken.

Het bij uitstek tot coördinatie van het rijksbeleid naar de lokale overheden toe bevoegde ministerie van Binnenlandse Zaken moet de morfel daartoe produceren. Dat betekent in ieder geval dat initiatieven moeten worden genomen om de diverse Europese middelen meer in samenhang te beoordelen en in te zetten (interdepartementaal werk). Maar dit betekent ook dat BiZa met betrekking tot de stedelijke en sociale ontwikkelingen een coördinerende rol moet spelen via ondersteuning van de lokale en regionale inspanningen en waar nodig de gewenste beleidsmatige afstemming waarborgt. Dit is nodig om een beleidsinhoudelijke ondersteuning van de gemeentelijke en regionale activiteiten mogelijk te maken. Dit versterkt de effectiviteit van de interbestuurlijke inspanningen bij de aanpak van stedelijke en sociale problemen.

□

door Norbert Broenink

Community Development And Social Movements: An Experience of Solidarity and Citizenship in Brazil. (C.F. Schlaepfer, C.R. Viana, S.A. Moretti)

Community Development Journal, No. 4, Oktober 1994

Dit artikel gaat over de rol van sociale bewegingen die voortkomen uit initiatieven van de bevolking. Het schetst de situatie van dit moment in Brazilië en plaatst deze in historisch perspectief. Hierbij vormt de overgang van dictatuur naar democratie het breukpunt. De ontwikkelingen in Brazilië kunnen model staan voor de ontwikkelingen in heel Latijns Amerika.

Voorafgaand aan de periode van dictatuur heersten er in Brazilië idealen van solidariteit en gelijke rechten. Er waren verschillende sociale bewegingen actief. Maar ten tijde van de dictatuur, met armoede, honger en onderdrukking van iedere vorm van burger-initiatief bestond er geen ruimte meer voor belangenbehartiging. "In the face of poverty one cannot speak of democracy", aldus de bekende socioloog Herbert de Souza (alias Betinho). Na de overgang van dictatuur naar democratie ontstond er weer ruimte voor sociale bewegingen. De rol van maatschappelijke organisaties werd groter. In eerste instantie was er vooral sprake van belangenbehartiging in engere zin, dat wil zeggen betrokken op specifieke situaties en eisen. Maar de rol van 'actieve beoefenaren van het burgerschap' (The Exercise in Citizenship against Hunger and Absolute Poverty on behalf of Life, zoals de volledige naam luidt van deze grote sociale beweging) verschoof steeds meer naar een mede-verantwoordelijkheid voor de verbetering van de maatschappij. De maatschappelijke organisaties werden betrokken bij het verbeteren van de voedselproductie en distributie teneinde, door het op export gerichte beleid, nog steeds bestaande voedseltekorten op te heffen. Deze ontwikkeling heeft ertoe geleid dat actieve burgers momenteel zelfs actief meewerken aan het scheppen van banen.

Residential and Foster Care in the European Community: Current Trends in Policy and Practice.

(Matthew Colton, Walter Hellinckx)
The British Journal of Social Work, nr. 5, Oktober 1994.

De auteurs geven een overzicht van de ontwikkelingen in de kinderopvang in de verschillende Europese landen. Bij deze ontwikkelingen zijn een aantal trends te ontdekken in het gebruik van opvang-tehuizen en pleeg-families. Naast overeenkomsten en verschillen tussen de landen blijken die ook te bestaan binnen landen. Zo heeft Vlaanderen een ander beleid dan Wallonië en kunnen er verschillen zijn tussen het noorden en zuiden van een land, zoals in Italië.

Enkele van de beschreven trends zijn:

- Een daling in de rol van kindertehuizen. Mede door eerdere en betere opvang en een grotere tolerantie voor het gedrag.
- Een verschuiving van grootschalige opvang naar kleinschalige opvang.
- De rol van de omgeving (ouders, familie, etc.) wordt groter. In Denemarken is dit ver doorgevoerd en zijn de opvangorganisaties verplicht een programma te ontwikkelen bij de terugkeer van de kinderen in de families.
- De opvang wordt steeds meer opgesplitst waarbij ook een grotere professionalisatie ontstaat. In Nederland, Italië, Duitsland, Denemarken en Engeland heeft dit geleid tot speciale pleeggezinnen. Zij verzorgen therapeutische en specialistische pleegopvang, en krijgen daar een vergoeding voor.

De trends zijn niet gelijk voor alle landen van de Europese Gemeenschap. Ze doen zich voornamelijk voor in de noordelijke landen (Denemarken, Duitsland, Nederland en Engeland) en minder bij de Zuidelijke landen (Griekenland, Portugal en Spanje.)

Sociaal-culturele oriëntatie en taalvaardigheid van Turkse kinderen aan het einde van de basisschool

(Rian Aarts)
Migranten Studies, nummer 3, 1994.

Middels een exploratief onderzoek zijn de individuele verschillen onderzocht met betrekking tot de taalvaardigheid in de eigen taal bij Turkse leerlingen. Het gaat hier om de verschillen bij hun eerste taal (het Turks). Vaak wordt voorbij gegaan aan het feit dat de beheersing van de eigen taal een graadmeter kan zijn voor het bepalen van het leer- vermogen van buitenlandse kinderen. Belangrijke factoren die bij het leren van een taal een rol spelen kunnen worden samengevat onder de noemer 'sociaal-culturele oriëntatie'. Dit wordt gedefinieerd als 'een samenhangend geheel van attitudes ten opzichte van de eigen taal en cultuur'.

Het onderzoek heeft plaatsgevonden onder 263 Turkse leerlingen uit groep 8, verdeeld over 45 basisscholen door het hele land. In het artikel wordt het onderzoek uitvoerig besproken en de uitkomsten verhelderd met tabellen. Kort gezegd, is de conclusie dat de kinderen wat taal betreft meer zijn gericht op het Nederlands, maar het Turks blijft een belangrijke rol spelen. Op het gebied van cultuur zijn de kinderen ook meer gericht op Nederland (onder andere door de televisie) dit in tegenstelling tot hun ouders. Hierbij valt op te merken dat er ook verschillen zijn tussen het taalgedrag van de vader en de moeder. Verder maakt het onderzoek duidelijk dat bij de sociaal-culturele oriëntatie een onderscheid is te maken tussen gedrag en attitude en dat de relatie tussen beiden niet eenduidig is.

Actors, legitimation and cultures of social work.

(G. Walls)
Scandinavian Journal of Social Welfare, no. 4, Oktober 1994.

De auteur beschrijft zijn studie naar de wijze waarop betrokkenen in het sociaal werk zich articuleren, dat wil zeggen de definities, waarden, prioriteiten en motivatie van betrokkenen. En vervolgens hoe ze

zichzelf en het werk legitimeren tegenover de bredere organisatorische context, het systeem waarin ze zijn ingebed. De heersende cultuur bepaalt voor een groot deel de relatie tussen de sociaal-werkers en hun klanten. De bedoeling van de studie is, meer inzicht te krijgen in de motieven voor hun dagelijkse handelingen (handelingsratio's). In de studie worden sociaal-maatschappelijke organisaties onderzocht in Helsinki (Finland). Deze organisaties kunnen worden verdeeld in drie groepen: publieke instellingen, vrijwilligers-organisaties en actiegroepen. Hierbij wordt gekeken in hoeverre de werkelijkheid terug te vinden is in de termen, definities en motivaties die men hanteert. Tevens wordt de relatie tussen de werkelijkheid en de organisatieopzet onderzocht.

Uit het onderzoek blijkt dat de betrokkenen (veld-werkers en hun supervisors) de inhoud van het sociaal werk baseren op algemene levensvragen en -uitgangspunten. Ze zijn echter genoodzaakt zich als professional te legitimeren in termen van het systeem (de systeem-rationaliteit). Dit betekent dat het systeem geacht wordt buiten de directe sfeer van het sociaal werk te vallen, terwijl tegelijkertijd het systeem wel voldoende gelegitimeerd (en geaccepteerd) is bij de betrokkenen van het sociaal werk. Hierdoor ontstaan de speciale cultuur en codes in het sociaal werk, die worden gekenmerkt door de ontwikkeling van tegengestelde ratio's in dezelfde handelingscontext. Uit de studie blijkt dat observatie en analyse van de gehanteerde taal een goed inzicht verschaft in de uitgangspunten en de denkwereld van de betrokkenen bij het sociaal werk. ('Social and cultural grammar', volgens Habermas.)

Labour market, welfare state and family institutions: The links to Mother's Poverty Risks.

(Kirsten Scheiwe)
Journal of European Social Policy, no. 3, 1994.

Welke wetten, bepalingen en instellingen hebben invloed op de financiële positie van moeders? In hoever-

re bepaalt dit het gedrag van alleenstaande moeders, om te voorkomen dat ze niet te arm worden?

Worden ze gestimuleerd om te gaan werken of juist gehinderd? Bepaalt het wel of niet getrouwd zijn hun positie en wie van de ouders hanteert de overheid als inkomens verantwoordelijke? Scheiden mensen minder snel omdat de kans groot is dat de moeder in de armoede belandt? In een vergelijkende studie tussen België, Duitsland en Engeland komen al deze vragen aan de orde.

België onderscheidt zich van de twee andere landen als het gaat om de directe kosten. In België zijn de kinderbijslag-vergoedingen twee keer zo hoog en worden ze geïndexeerd. In België wordt echter slechts kinderbijslag uitgekeerd aan werkenden, omdat het meer het karakter van een (premiegebonden) sociale verzekering heeft. In Engeland en Duitsland wordt kinderbijslag uit de algemene middelen betaald. In Engeland en België krijgen de moeders de uitkering, in Duitsland de vader. België loopt voorop met de mogelijkheden voor kinderopvang zodat moeders kunnen werken. Voor alle drie landen geldt dat laag opgeleide moeders vaker thuisblijven met hun kinderen, waardoor het risico op armoede toeneemt. Door inkomensregelingen zijn de mogelijkheden om werk met opvoeding te combineren in Engeland zeer beperkt. Dit zijn enkele van de in het artikel beschreven uitkomsten uit het onderzoek.

Welfare Rights and Wrongs: The Limits of Local Anti-Poverty Strategies

(Pete Alcock)

Local Economy, no. 2, augustus, 1994.

In dit artikel worden de ontwikkelingen behandeld van het Britse anti-armoede beleid van de laatste 20 jaar. Speciaal wordt gekeken naar lokale initiatieven in Sheffield, omdat hiermee de mogelijkheden en belemmeringen van het algemene beleid goed duidelijk worden. Het tegengaan van armoede heeft in Engeland altijd veel aandacht gehad. Omdat het tegengaan ervan door

middel van meer welzijnzorg, meer kosten met zich meebrengt, ontstaat een politieke spanning. Toen in begin van de jaren tachtig Sheffield's belangrijkste werkgever, de staalindustrie een zware recessie onderging, kwam de armoedebestrijding bovenaan de politieke agenda te staan. Er werden allerlei initiatieven ontwikkeld zoals, gesubsidieerd vervoer, extra krachten op arbeidsbureaus en de doelstelling van het welzijnswerk werd veranderd: In plaats van voor de mensen te werken, werd er samen met de mensen gewerkt. Omdat welzijnswerkers niet iedereen konden bezoeken werden andere mensen die contact hadden met de arme mensen (ambtenaren, huur incasseerders, etc.) beter getraind in flexibiliteit in de omgang met arme mensen. Er werden juridische 'test-cases' opgezet door de sociaal-rechtswerkers. De bevolking werd actief benaderd met 'take-up-campagnes' om alle mogelijkheden voor vergoedingen en dergelijke onder de aandacht te brengen. Dit leidde tot meer vergoedingen (gemiddeld 48 pond per week per cliënt). Het gevolg van al deze maatregelen was echter dat het de overheid meer geld kostte, maar ook dat de mensen meer afhankelijk werden van die overheid. Doordat de achterliggende problemen niet werden opgelost, werd de armoede niet tegengegaan maar werd juist de afhankelijkheid van de mensen vergroot.

□

Aan Zet

door Piet van Ochten, bewoners-
kader Charlois, Rotterdam

Sterkte Analyse

Eén van de sterke punten die ons opvielen, was de koppeling van werkgelegenheid aan de economische ontwikkeling. In de wijken die we bezocht hebben worden met overheidssteun kleine bedrijfjes opgezet. Kleinschalige projecten worden gecoördineerd door een projectleider. Lyon heeft een samenwerkingsverband gesloten met 54 randgemeenten. In Lyon en die 54 randgemeenten, zijn 23 wijken aangewezen als probleemgebieden. Drie van die wijken, die er uitsprongen wat betreft hun hoge werkloosheids- en criminaliteitspercentages, hebben wij bezocht.

Men is daar gestart met opleidingen van 7 à 8 weken voor jonge werklozen, laag- of helemaal niet opgeleid, in de leeftijd tussen de 16 en 25 jaar. Een groep bestond uit ongeveer 30 jongeren, waarvan ongeveer 72% slaagde. De niet geslaagden of afvallers kregen later nog een herkansing! Het onderhoud van straten, pleinen, groenperken, portieken, flatgebouwen en het renoveren van flatwoningen wordt door deze opgeleide jonge mensen gedaan. Bij het aanpakken van die wijken werden ook winkelstrappen opnieuw gebouwd, gekoppeld aan het houden van een tweewekelijkse markt. Dat zijn de plannen die er nu liggen, die verder uitgewerkt worden.

Ook het zwartrijden onder jongeren wordt aangepakt. Bij aanhouding worden zij bij wijze van alternatieve straf 'aan het werk' gezet: zij moeten metrorijtuigen en bussen schoonmaken om zodoende buskaarten en dergelijke terug te verdienen. Het gaat erom hen weer te leren wat normen en waarden zijn.



Zwakte Analyse

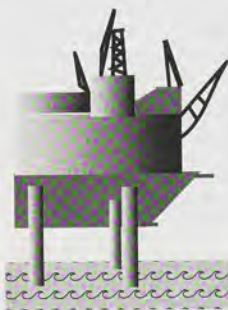
De politiek staat te ver van de burger. Men kent er geen bewonersbelangen-verenigingen zoals bij ons. Alles wordt opgelegd van bovenaf via een projectleider. Deze zou je kunnen vergelijken met onze opbouwwerker, met dit verschil dat zijn werkzaamheden worden geleid van bovenaf. De politiek luistert niet! Politici beslissen alleen! Zo werkt het ook naar het bedrijfsleven toe. Tijdens de discussie, bij het afsluiten van ons bezoek, hebben wij dat ook aangegeven, in aanwezigheid van de politieke vertegenwoordigers.

Ik begrijp heel goed dat deze sterkte/zwakte analyse heel summier is. Om een juist beeld te kunnen geven is zo'n bezoek natuurlijk veel te kort. Er wonen daar bijvoorbeeld zo'n 56 nationaliteiten, waarvan Afrikanen, Vietnamezen, Cambodjanen en Antillianen samen in de meerderheid zijn, met ieder zijn eigen cultuur en problemen. De geringe betrokkenheid van de overheid wordt duidelijk door het feit dat men geen cijfers kan geven met betrekking tot jongeren en werkloosheid. Men wist niet hoeveel jongeren nooit gewerkt hadden of hun schoolopleidingen hadden afgemaakt. Dat vind ik een slechte zaak. Ik weet, het is niet helemaal volledig. Ik heb wat ik zag als hoofdpunten, weergegeven. Het was zeer leerzaam.

(Verslag van het bezoek aan Lyon via Quartiers en Crise, van 22 oktober 1994.)



Advertentie



WAO Berichten

De arbeidson-
geschiktheids-
Beoordeling

Hoe kunt u zich
voorbereiden op
de herbeoor-
deling?

Niet eens met
de uitslag, wat nu?

Een andere uit-
kering aanvragen

Weer arbeidsge-
schikt, wat nu?



Bestellen:
070- 3804431

De rijkdom van het thema Armoede

Armoede is een onderwerp dat van vele zijden kan worden belicht. Al doende kom je er achter dat het overal mee te maken heeft, er is geen maatschappelijk onderwerp te vinden dat niet raakt aan de 'armoede-kwestie'. Van oudsher bestaan er allerlei faciliteiten voor armen, men denke hierbij aan de rol van de kerken en van de goeode burgerij, die in de negentiende eeuw veel tijd en middelen spendeerde in het kader van liefdadigheid. Met de vorming van onze welvaartstaat, na de Tweede Wereldoorlog werd de bestrijding van armoede een overheidstaak. Middels een uitgebreid stelsel van sociale zekerheid werden burgers beschermd tegen allerlei inkomensrisico's (op arbeidsongeschiktheid, werkloosheid, verweduwing) teneinde te voorkomen dat ze arm zouden worden.

In dit licht bezien is het niet verwonderlijk dat, met de voortschrijdende eenwording van Europa, er ook op Europees politiek niveau zich een tendens manifesteerde zich te richten op de bestrijding van de oorzaken van armoede. Het European Anti-Poverty Network werd in 1990 opgericht op initiatief van de Europese Commissie. Ondanks alle goede bedoelingen van overheidswege bestaat er echter nog steeds armoede. Armoede treffen we voornamelijk aan onder ouderen, vrouwen en uitkeringsgerechtigden (d.i. mensen die niet over een inkomen uit arbeid beschikken). In Nederland bestaan sinds jaar en dag zelforganisaties van allerlei groepen mensen die voor hun positie opkomen. Men denke hierbij aan organisaties als Vrouwen in de Bijstand, Mensen Zonder Betaald Werk en dergelijke. In 1990 werd er in Nederland begonnen met de vorming van een Verbindingscomité in het kader van het European Anti-Poverty Network. Dit Verbindingscomité werd vanuit het toenmalige Landelijk Platform Opbouwwerk, (tegenwoordig Landelijk Centrum Opbouwwerk) opgezet en samengesteld uit vertegenwoor-

digers van zelforganisaties. Het Nederlands secretariaat berust sindsdien bij het LCO. In andere Europese landen treft men in de nationale vertegenwoordigingen veelal professionals aan; in Nederland is expliciet gekozen voor ervaringsdeskundigheid. Een belangrijk begeleidend verschijnsel van armoede is 'sociale uitsluiting' (social exclusion). Sociale uitsluiting en armoede zijn geen strikt objectief meetbare verschijnselen. Marx constateerde al in de negentiende eeuw dat armoede relatief is. Het gaat erom dat mensen zich arm gaan voelen als ze bijvoorbeeld minder inkomen hebben dan hun buurman, of een drastische inkomensachteruitgang hebben ondervonden. 'Arm zijn' in Nederland betekent materieel gezien dan ook iets heel anders dan 'arm zijn' in een ontwikkelingsland. Niettemin verwijst de status van 'armoede' ook in de rijke westerse landen naar een reëel maatschappelijk pro-

'armen' de kans krijgen hun eigen belangen behartigen.

Armoede opheffen

Binnen de EAPN wordt de agenda inhoudelijk in belangrijke mate bepaald door het Green Paper, van november 1993. Een document dat de neerslag vormt van een uitgebreide consultatieronde van de Europese Commissie over de toekomst van het Europees Sociaal Beleid. Dit document leidde tot een volgende consultatieronde. De EAPN-inbreng naar aanleiding van dit document vormde een pleidooi voor een eigenstandige, gelegitimeerde Europese sociale politiek. Sociale politiek mag geen afgeleide zijn van allerlei economische en arbeidsmarkttechnische beleidskwesties. Het hieruit resulterende document, het White Paper vormde binnen de EAPN-gelederen een bron van teleurstelling. Men vond



bleem. Dit probleem wordt dan voornamelijk gevormd door de duur van de uitkeringsafhankelijkheid, alsmede het onvermogen deze op te heffen, en door het gevoel van onwelzijn dat voortvloeit uit de mechanismen van sociale uitsluiting. Omdat inzake armoede-problematiek de subjectieve beleving van armoede dus zo'n belangrijke rol speelt is het van groot belang dat

van de zo zorgvuldig voorbereide EAPN-inbreng in de eindversie maar zeer weinig terug. Er zijn vier werkgroepen actief in EAPN-verband:

- Working group on Poverty in Southern and Peripheral Countries
- Working group on 'Economic Integration'
- Working group on 'Racism and

Poverty

- Working group on 'Women and Poverty'

De werkgroep 'Armoede in Zuidelijke en Perifere Landen' houdt zich bezig met zaken als 'identiteit en diversiteit in de zuidelijke landen' (wat is een zogenaamd 'zuidelijk land?'), een historisch overzicht, 'armoede en de welvaartstaat', de rol van NGO's en de opbouw van een Sociaal Europa.

De werkgroep over 'Economische integratie' heeft een enquête uitgevoerd onder alle correspondenten in de diverse nationale netwerken met als doel de verbindingen tussen arbeidsmarktpolitiek en sociale uitsluiting te onderzoeken.

De werkgroep 'Racisme en armoede' heeft als doelstelling de relatie tussen racisme en armoede te verduidelijken zoals die zich manifesteert op het gebied van arbeid, huisvesting, gezondheid, onderwijs en de toegang tot voorzieningen. Verder wil de groep de aandacht vestigen op discriminatie in wetgeving en praktijk, en op voorbeelden van positieve projecten op het gebied van armoede- en racismebestrijding door NGO's.

De werkgroep 'Vrouwen en armoede' houdt zich bezig met het in kaart brengen van het verband tussen 'domestic violence' en armoede. Ook is er een concept ontwikkeld voor een richting-gevend document over dit onderwerp, waarvoor EAPN meer steun zou moeten zoeken in bredere kring. Verder is er een rapport in voorbereiding over vrouwen en armoede in de lidstaten op basis van een enquête.

Plenaire heeft het EAPN zich ook beziggehouden met een onderwerp als 'Armoede en Handicap' en is er contact gezocht met Oost-Europese landen. En verder stond natuurlijk de Algemene Jaarvergadering op de agenda voor 1994. Ditmaal werd deze gehouden in Den Bosch van 10 tot en met 12 november jl. De vergadering werd geopend door Massimo Crucioli (It.), en Alida Smeekes, leden van het Executive Committee. Er waren ruim honderd delegatieleden uit twaalf landen aanwezig. De officiële opening

werd verricht in aanwezigheid van Hare Majesteit Koningin Beatrix (zie foto, Koningin Beatrix en Massimo Crucioli), Commissaris van de Koningin mr. Houben en de burgemeester van Den Bosch de heer Burgers.

Inleidende sprekers waren minister Melkert van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Terry Stewart, hoofd van DG V van de Europese Commissie, Mw. J. Baartmans, lid van Provinciale Staten van Noord-Brabant en Koos Richelle, DG Algemeen Sociaal Beleid van het ministerie van VWS. Minister Melkert betoogde dat deelname aan betaalde arbeid de sleutel blijft tot oplossing van het armoede-probleem. Hiertoe moeten bruggen worden geslagen tussen de sociale zekerheid en het arbeidsbestel. "De activerende werking van de sociale zekerheid moet worden vergroot." Om het probleem van de langdurige werkloosheid op te lossen zijn volgens de minister een flexibeler arbeidsmarkt en herverdeling van werk over meer mensen nodig. Hij zegde toe dat hij zou proberen het onderwerp van de sociale uitsluiting op de Europese agenda te krijgen. En ook de VN-Conferentie die in maart dit jaar zal worden gehouden te Kopenhagen, over armoede is één van de fora waar de armoede-problematiek aan de orde zal komen.

Terry Stewart van DG V sprak in zijn toespraak de verwachting uit de EAPN wel zou worden uitgenodigd door de EC om in te spreken bij de voorbereiding van de EC op de VN-conferentie. Inmiddels is bekend dat het EAPN hier op dit moment mee bezig is. Vanuit het Nederlandse netwerk zullen ook vertegenwoordigers deelnemen aan deze consultatie. Mw. J. Baartmans vroeg in haar toespraak speciale aandacht voor kinderen. Zij verwoordde de vrees van velen dat er een generatie bezig is op te groeien die onder invloed van de bestaande 'dubbele moraal' (egalitair ideaal versus discriminerende praktijk) en moeilijk leven tegemoet gaat.

De Nederlandse delegatie stelde zich strijdbaar op, blijkens de speciaal ontworpen poster waarop het woord 'bestrijding' werd vervangen

door 'opheffing'. Ook werd er met gemengde gevoelens kennis genomen van het koninklijke bezoek; enerzijds werd de aanwezigheid van Hare Majesteit belangrijk gevonden vanwege het statusverhogende effect, maar anderzijds werd de afstand tussen koninklijk huis en de 'armoede-praktijk van alledag' wel groot gevonden. Dit laatste aspect werd in de lokale pers meerdere malen geuit. Zo voerde het Brabant's Dagblad de volgende kop: 'Praten over armoede zonder de armen'. Ongetwijfeld werd dit versterkt door de gekozen lokatie: een chic hotel in Den Bosch.

Al met al denk ik dat EAPN-Nederland met tevredenheid terug kan kijken op dit evenement. En ondanks de toonzetting van de vele persberichten en andere documenten, die bepaald kritisch mag worden genoemd, werd er toch van overheids- en koninklijke zijde aandacht besteed aan de 'goede zaak'. Of we het ooit zullen beleven dat 'armoede' echt tot het verleden behoort mag men zich afvragen. Er is nog nooit een samenleving geweest zonder armen. Maar dit gegeven ontslaat de samenleving niet van de plicht om tegen armoede te vechten. En vervolgens kan men zich afvragen wat duurder is, in (overheids-)budgettaire termen: Toestaan dat mensen onder grote sociale druk moeten leven met bekostiging van voorzieningen ter verlichting van navenante (vaak meervoudige) sociale problematiek of armoede voorkomen door ervoor te zorgen dat mensen niet langdurig aan de kant blijven staan. Dát er altijd wel mensen aan de kant staan is niet te vermijden, maar dat dat continue dezelfde groep is, is maatschappelijk gezien onverteerbaar en ondoelmatig. (Fenny Gerrits)

Veiligheid als bestuurlijke opdracht

Het Nederlands Integraal Veiligheidsbeleid (IVB)

Veiligheid is een kerntaak van de overheid. Een multiculturele en complexe, geïndustrialiseerde samenleving, zoals die in de meeste steden van Europa bestaat, brengt per definitie inbreuken op de veiligheid met zich mee. Het plaatselijk bestuur moet een actieve rol spelen bij het voorkomen en bestrijden van de onveiligheid. Vraagstukken als werkloosheid, een opeenhoping van sociale en economische achterstanden, normvervaling en dergelijke liggen ten grondslag aan de inbreuken op het gebied van orde en veiligheid. Soms lijkt het er op dat de overheid, met name de politie, de ergste excessen niet meer effectief kan bestrijden. Op deze weg voortgaan, is uitzichtloos.

Veiligheidsbeleid is meer dan de inzet van politie, justitie en brandweer alleen. Vooral bij het voorkomen van problemen is samenspel nodig tussen burgers, diverse organisaties binnen de overheid, maatschappelijke instellingen en het bedrijfsleven. Op lokaal niveau ligt een initiërende en regisserende rol voor het gemeentebestuur. Integrale veiligheid wil de verschillende schakels in de veiligheidsketen onder één bestuurlijke regie aan elkaar smeden. Hier ligt de relatie met sociale vernieuwing.

Veiligheid is de basisvoorwaarde voor sociale cohesie in steden. Zonder sociale veiligheid is een blijvend sociaal-economisch en cultureel leven niet mogelijk. De sociale onveiligheid komt tot uitdrukking in de onveiligheidsbeleving van mensen. Dit wordt veroorzaakt door maatschappelijke en fysieke omstandigheden zoals groepen rondhangende jongeren, vandalisme, criminaliteit en in de vorm van donkere tunnels en steegjes.

Om een concreet beeld te geven van de situatie in Nederland, volgen hier enige cijfers. Als de jaren 1990 en 1992 met elkaar worden vergeleken, is er sprake van een toename van de criminaliteit, ongeacht de gemeentegrootte. Inbraken zijn in twee jaar tijd met ongeveer 20%

toegenomen, geweldscriminaliteit met ongeveer 40%. Geweldscriminaliteit in de kleine gemeenten is in twee jaar tijd gestegen met circa 70%. De totale schade als gevolg van branden, verkeersongevallen en criminaliteit bedroeg in 1992 naar schatting meer dan f 9 miljard. Circa 30% van de burgers (dus één van de drie!) voelde zich in 1992 wel eens onveilig. Dit percentage varieert sterk naar buurtkwaliteit en in mindere mate naar gemeentegrootte en loopt uiteen van 16% tot 67%. (Volgens de Integrale Veiligheidsrapportage 1994, van de ministers van BiZa, Justitie, VROM, V & W en SoZaWe.) In de andere Europese landen zal, naar schatting, de situatie niet anders liggen. Integraal veiligheidsbeleid is een antwoord op de veiligheidsproblemen. Het gaat om een nieuwe en vernieuwende manier van omgaan met politieke, bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheden. De onderliggende filosofie daarvan is: deel je verantwoordelijkheid met anderen; kijk over de grenzen van je eigen domein heen; ga op zoek naar partners; probeer achter de samenhang der dingen te komen en stimuleer dat mensen en organisaties binnen de grenzen van de wet zich mede verantwoordelijk voelen voor hun veiligheid en die van hun omgeving. Als niet doeltreffend wordt ingegrepen, dan dreigt de situatie steeds ernstiger en alarmender te worden.

De overheid en de samenleving in Nederland zien zich voor een enorme klus geplaatst. Een klus waaraan burger, bedrijfsleven, maatschappelijk middenveld, lokaal bestuur en centrale overheid, vanuit ieders eigen verantwoordelijkheid een steen (steentje lijkt mij niet op zijn plaats) moeten bijdragen. De noodzaak tot samenwerking geldt voor vrijwel elk beleidsterrein waarop de overheid zich begeeft. De reden waarom het bij veiligheidsbeleid een grotere noodzaak is dan bij andere beleidsterreinen, is omdat het juist bij veiligheid gaat om de kern van de samenleving. Het gaat om een traditioneel essentiële taak van de overheid waarvan het bewustzijn (wederom) is doorgedrongen dat de behartiging van die

primaire taak alleen met actieve medewerking van alle betrokkenen kan worden gerealiseerd.

Deze samenwerking geldt niet alleen in nationaal verband, op het grondgebied van Nederland, doch in op z'n minst Europese Unieverband.

Een viertal accenten worden in de huidige kabinetsperiode gelegd:

- Toezichhouders;
- Beheer en inrichting van de ruimte;
- Jeugdcriminaliteit;
- Drugsoverlast

Toezichhouders

Op lokaal niveau worden initiatieven genomen om meer toezicht op straat te krijgen. Er zijn echter twee zaken die in dit verband de aandacht vragen. Ten eerste de daarbij toenemende verwarring bij de burger. Er ontstaat een breed scala aan toezichhouders, ieder met eigen, op politie-uniformen lijkende tenue's. Voorkomen moet worden dat de burger niet meer weet welke persoon in welk uniform onder wiens verantwoordelijkheid welke bevoegdheden mag uitoefenen. Het moet voor de burger duidelijk blijven met wie en wat hij te maken heeft. Ten tweede moet altijd de toegevoegde waarde van het instrument toezicht in het oog worden gehouden. Enkelvoudige toepassing van toezicht kan aan waarde voor de veiligheid inboeten en zelfs negatief uitpakken.

De ruimte

Een veilige en leefbare omgeving is bepalend voor het welbevinden van burgers. Goede inrichting en beheer van de openbare ruimte is dus een zaak die een ieder aangaat. Ook hier ligt een gezamenlijke opgave voor burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en overheid. Het beleid is erop gericht om te stimuleren dat in de toekomst veiligheidsaspecten vroegtijdig en explicieter worden betrokken bij de besluitvorming. Hiervoor zal onder meer worden geïnvesteerd in onderzoek en kennis.

Jeugdcriminaliteit

Uit signalen van politie en openbaar ministerie, scholen, woningbouwverenigingen en welzijnsinstellingen blijkt dat er onveiligheidsgevoelens leven bij de bevolking. Mensen voelen zich terecht of ten onrechte, onveilig in de buurt van rondhangende groepen jongeren, zeker wanneer deze jongeren ook nog voor overlast zorgen. Hoewel deze gevoelens lang niet altijd tot aangifte bij de politie leiden, spelen ze wel een rol in de zogeheten 'subjectieve onveiligheid'.

Onveiligheidsgevoelens worden niet altijd gestaafd met objectieve cijfers. Daarom moeten we met criminaliteitscijfers voorzichtig zijn. Niet alleen omdat je uit cijfers nooit het hele verhaal kan halen maar ook omdat de registratie nog verre van ideaal is. Zorgelijk is ook de toename van het aantal geweldsmisdrijven (45% stijging sinds 1990) en de steeds jongere leeftijd waarop het eerste politiecontact plaatsvindt. Een ander punt van aandacht is de oververtegenwoordiging van allochtone jongeren in de politiecijfers. De werkelijke situatie is - zoals vaker geldt - sterk lokaal bepaald. Een goede en directe aanpak zal maatwerk vergen. Dat betekent dat men een lokale analyse moet maken, op basis waarvan gehandeld kan worden. Wie vormen de risicogroepen, wat zijn de risico-locaties. Algemeen gelden open deuren als: 'hoe eerder er gehandeld wordt, hoe beter en voorkomen is beter dan genezen'. Voor een effectieve aanpak moeten echter alle relevante partijen samenwerken.

Onorthodoxe maatregelen moeten tot verbeteringen leiden. Het inslaan van nieuwe wegen en kritisch kijken naar de effecten van genomen maatregelen is daarbij onontbeerlijk. Ook de effectiviteit van politie en het openbaar ministerie moeten kritisch tegen het licht worden gehouden. Want bestrijding van jeugdcriminaliteit moet integraal zijn of zal niet zijn.

Drugsoverlast

Het Nederlandse drugsbeleid houdt de laatste tijd zowel nationaal als internationaal de gemoederen bezig. Voor het integraal veiligheidsbeleid is het drugsbeleid een belangrijke factor. Twee zaken worden onderscheiden, namelijk het gebruik en de overlast die daarbij wordt veroorzaakt. Die overlast heeft invloed op de gevoelens van onveiligheid en ligt op het terrein van de handhaving van de openbare orde. Onlangs hebben de betrokken Ministers in Nederland aangegeven kleinschalige experimenten ten aanzien van bepaalde vormen van gratis drugsverstrekking op medische indicatie op termijn niet uit te sluiten. In verband met het drugsbeleid worden op dit moment ook de mogelijkheden tot regulering van de aanlevering van soft-drugs onderzocht. Deze en andere ontwikkelingen zijn belangrijk voor het integraal veiligheidsbeleid.

In het voorgaande zijn een viertal onderwerpen binnen het integraal veiligheidsbeleid in Nederland geschetst. De dilemma's die daar zijn aangetroffen: meer toezicht en de daaruit voortvloeiende verwarring, het ontwerp van de fysieke omgeving en het gevoel van veiligheid, jeugdzorg en werkloosheid en tenslotte een gereguleerd drugsgebruik, komen vooral voort uit het feit dat rijksbeleid op deze terreinen de problemen niet geheel zal kunnen wegnemen. Immers openbare orde en veiligheid vertegenwoordigen belangen die uitsluitend binnen het lokaal bestuur integraal kunnen worden aangepakt.

Op centraal niveau moet geïnventariseerd worden waar de knelpunten liggen en welke maatregelen genomen kunnen worden om die knelpunten weg te nemen. Voorwaarden moeten worden geschapen waaronder op lokaal niveau optimaal aan de slag kan worden gegaan. Ook moet op centraal niveau een betere afstemming komen tussen drugs- en jeugdbeleid, criminaliteitspreventie, arbeidsparticipatie en scholing. Dit is een belangrijke voorwaarde om aan de ondersteuning van een integraal beleid op lokaal niveau op consequente wijze

invulling te geven. Er gaat veel geld om in het veiligheidsbeleid. Dat geld is echter soms dermate versnipperd dat herschikking en bundeling tot beter resultaat kan leiden. Het biedt in ieder geval ruimte opdat met meer inventiviteit naar oplossingen kan worden gezocht.

Europese samenwerking

Het integraal veiligheidsbeleid heeft aldus twee beleidsniveaus, die elk op zich een Europese dimensie kennen. Op het niveau van de Europese Unie speelt veiligheid een rol in het verdrag van Maastricht, waarin aan de lidstaten gezamenlijk, op intergouvernementele basis samenwerkingsvormen zijn gegeven. Een concreet voorbeeld hiervan zijn de uitwerkingen van het verdrag van Schengen.

Op het niveau van de steden wordt samengewerkt op operationeel niveau en op het gebied van beleidsontwikkeling. Het uitwisselen van kennis en ervaring staat hier centraal. Daartoe is onder meer ruimte geboden in het Secucities netwerk.

Secucities

De grote(re) steden in de landen van de EU, maar ook in de landen rond de Middellandse Zee en in Noord-Afrika, alsmede landen in Centraal Europa, kennen vergelijkbare veiligheidsproblemen. In diverse landen is men doende beleid te ontwikkelen dat een meer geïntegreerd antwoord moet geven op de toenemende criminaliteit en gevoelens van onveiligheid bij de burgers. Om de informatie-uitwisseling op gang te krijgen, ten einde van elkaar te leren en waar nodig elkaar aanvullend te ondersteunen, hebben een 47-tal steden uit hiervoor genoemde landen het netwerk 'Secucities' tot stand gebracht. Daartoe hebben zij steun gekregen van het te Parijs gevestigde 'European Forum for Urban Safety' (Forum). Het doel van het 'Secucities' netwerk is het bevorderen en ontwikkelen van lokaal beleid in de sfeer van criminaliteitspreventie en het bevorderen van sociale veiligheid. Om dit te bereiken, bevordert het Forum de vorming van sub-netwerken van

steden die in een bepaald geografisch gebied liggen. Deze sub-netwerken behandelen alle een ander thema binnen de veiligheidproblematiek.

Gestart is met een zevental thema's: Secucities (SC) Drugs 1 en 2, gericht op het ontwikkelen van beleid inzake preventie en bestijding van drugsgebruik en drugscriminaliteit, SC Mediation, voor de oplossing van alledaagse veel voorkomende conflictsituaties, SC Insertion, voor bevordering van reïntegratie van probleemjongeren, SC Decibel is gericht op de nachtrust in de steden: disco, muziek, drugs, alcoholgebruik en verkeersveiligheid, SC Recidivism houdt zich bezig met acties gericht op voorkoming van recidivisme bij jongeren middels gericht beleid en projecten, SC Transport, openbaar vervoer en sociale integratie en tenslotte SC Prisons, rela-

ties tussen het gevangeniswezen en de stad.

Uit Nederland nemen de steden Rotterdam en Amsterdam deel aan dit netwerk. De ervaringen van deze steden zijn ook van belang voor andere grote, maar ook kleinere gemeenten in Nederland.

Bij de ontwikkeling van het Integrale Veiligheidsbeleid is de samenwerking met andere landen die nauwe sociale en culturele banden hebben een voorwaarde voor kans op succes. Juist het grensoverschrijdende karakter van de veiligheidsproblematiek maakt internationale samenwerking in Europees en breder verband noodzakelijk.

Informatie over Secucities is verkrijgbaar bij 'Forum Europeen pour la sécurité urbaine'.

*38, rue Liancourt,
75014 Paris
Tel 33-1-4327 8311 - Fax 33-1
4327 7952.*

*Project Integraal Veiligheidsbeleid:
Ministerie van Binnenlandse Zaken
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
Tel 070-3026789.*



Regeringspolitiek tegen maatschappe

Drie Europese landen nader bekeken

door *Huib Reihot*

Er bestaat geen twijfel aan, dat er in de Europese Unie slechts drie landen zijn met een sociale-vernieuwing-achtige politiek op nationaal niveau: Nederland, Groot-Brittannië en Frankrijk. Maar dat wil nog helemaal niet zeggen, dat steden en regio's in andere landen niet in staat zouden zijn om een beleid uit te voeren in hun achterstandsgebieden, dat alle kenmerken van een dergelijke politiek vertoont. Niet zelden is het beleid in die steden zelfs 'beter' in overeenstemming met de criteria, waaraan een sociale-vernieuwingspolitiek zou moeten voldoen. Hieruit blijkt meteen al, dat het enkele feit van het bestaan van een nationale beleidsvorming en een nationale coördinatie, niet doorslaggevend is voor het beleid zoals het wordt uitgevoerd.

Het is echter wel een factor van enig belang voor de beleidspraktijk in de steden en de wijken. Dat belang zou wellicht nog groter kunnen worden, als de mogelijkheden die nationale regeringen hebben, voor het bevorderen van geïntegreerd, alomvattend, lokaal beleid, beter zouden worden benut. Tevens is het nationale niveau een onmisbare brug naar een effectieve Europese deelname, gegeven de rol van de Raad van Ministers in de Europese Unie.

Uitgangspunt

Als we hier nader ingaan op het ontstaan, de structuur, de werking en de effecten van het beleid in Frankrijk en Engeland (met enkele zij-sprongen naar regionale eenheden als die van Schotland en Noord-Ierland en van Noordrijn-Westfalen), dan gebeurt dat vanuit een oogpunt van de werkelijke uitvoeringspraktijk: Wat gebeurt er precies in stads-wijken, bij achterstandsgroepen en in regio's, waarvan de bevolking het object van het beleid is? Waar in liggen de verschillen met Nederland? En in hoeverre zijn die terug te voeren op het nationale niveau? Voor

alle duidelijkheid, deze invalshoek verschilt wezenlijk van bij voorbeeld beschouwingen op het gebied van de bestuursstructuren, terugdringing van de werkloosheid, ruimtelijke economische ontwikkeling et cetera. Deze laatste zijn zeer legitieme en nuttige invalshoeken, die trouwens ook allemaal in het navolgende aan de orde komen, maar alleen voorzover ze ons iets kunnen verklaren in verband met de uitvoeringspraktijk.

Het beleid

Met de bepaling van het beleid (wat is het en hoe heet het?) maken wij het ons niet gemakkelijk: we stuiten onmiddellijk op één van de belangrijkste lacunes die het beleid kent, namelijk de afwezigheid van heldere definities, de onduidelijkheid en snelle wisseling van de gebruikte terminologieën, maar ook en vooral het ontbreken van internationale criteria, waaraan het beleid in de praktijk moet voldoen, om het beleid te zijn dat wij bedoelen. De in navolging van het plan-Delors (1993) algemeen in Europa gehanteerde term voor datgene waartegen het beleid zich richt, is 'uitsluiting' (exclusion). Maar niet alle beleid dat in verband met uitsluitingsbestrijding wordt geformuleerd en uitgevoerd, valt onder de definitie van geïntegreerde, lokale, doelgroepbetrekkende, multisectorale aanpak met lokale beleidsvrijheid, zoals die bij voorbeeld door het netwerk 'Quartiers en Crise' wordt gehanteerd. (Henk Cornelissen: 'OEC European initiative for the revitalization of areas in crisis' in: Wim van Rees et al.: 'A Survey of Contemporary Community Development in Europe', Opbouwteksten Nr 7, Den Haag, oktober 1991, blz. 123, in vier summie-re punten, die globaal overeenkomen met de vier criteria van de volgende paragraaf).

Twee groepen van twee criteria die geldig zijn voor alle landen. We ontkomen er dus niet aan, ook hier een globale opsomming van de door ons gehanteerde criteria te geven. Het is alleen een denkkader. Het heeft dus niet de pretentie om bij voorbeeld een nieuwe Europese

richtlijn terzake (die overigens wel nodig lijkt) te ontwerpen.

- 1 De aan het te voeren beleid ten grondslag liggende analyse gaat NIET uit van sectoraal geformuleerde plannen en doelstellingen, maar van hetgeen nodig wordt geacht voor de leden van een bepaalde doelgroep, om door competentieverhoging stappen vooruit te kunnen maken in hun emancipatieproces.
- 2 De uitvoering van het beleid (ter plekke) kenmerkt zich door een (sectoraal) geïntegreerde benadering met een grote mate van beleidsvrijheid voor de lokaal verantwoordelijken bij het inzetten van middelen.
- 3 Het beleid moet mede gericht zijn op het instellen, bevorderen en tot eigen beheer ontwikkelen van participatie vanuit de doelgroep(en): inspraak, opbouw belangenorganisatie, ontwikkeling daarvan tot 'sustainable' beheerseenheden die als volwaardige partners in convenanten en overeenkomsten kunnen fungeren.
- 4 Partnership. Gaande het proces, dienen partnerships te worden ontwikkeld tussen betrokken bedrijven, instellingen, overheden en de eigen instellingen en organisaties van de doelgroep. (Deze partnerships moeten 'meegroeien' met het niveau waarop met name doelgroep-partners hun bij overeenkomst aan te gane verplichtingen ook werkelijk kunnen waarmaken.)

Het gaat dus om twee groepen van twee criteria: de eerste groep heeft betrekking op de speciale wijze van definitie en instrumentatie; de tweede handelt over participatie en partnership en brengt deze met elkaar in verband. (Criteria ontleend aan de voorstudies I en II van het 'In De Ban' ('Under the Ban', 'Mis au Ban')-survey-project van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (DGOB-CB), januari en juni 1993, Den Haag, ter voorbereiding van een mogelijk Nederlands initiatief tot een Europese ministersconferentie).

lijke uitsluiting:

Beleidsinstrumenten in de gereedschapskist

Bovengenoemde criteria sluiten dus deelprojecten alleen in zoverre in, als zij worden ingepast in de lokale geïntegreerde benadering. Daarbij is niet bepalend, wie de budgethouder is. In de meeste gevallen zal dat niet de lokale project-eenheid zelf zijn, noch noodzakelijkerwijs de autoriteit waarvan die afhangt. (In Nederland is dat de gemeente. Belangrijke delen van het arbeidsvoorzieningsbeleid, het onderwijs-beleid, het veiligheidsbeleid die wezenlijke onderdelen zijn van de meeste lokale strategieën, worden niet, of slechts gedeeltelijk door de gemeenten beheerd.) Aangezien het beleid niet is opgezet om de overheidsstructuur te hervormen, al kunnen overheden de gelegenheid die het beleid daartoe biedt zeer wel voor zichzelf benutten, worden tijdelijke arrangementen, via partnership-overeenkomsten, convenanten, ingezet, om aan de hand van gezamenlijk aanvaardde doelstellingen, budgetten en andere bijdragen instrumenteel te maken in het lokale beleid. (De opbouw van een 'gereedschapskist': beleidselementen, en trouwens ook onderdelen van de inzet van partner-bedrijven, zijn voor de uitvoering van de lokale strategie 'instrumenten', werktuigen.) Voor de opbouw van een dergelijk instrumentarium is het veelal doorslaggevend, in hoeverre de lokale projectgroep (en de gemeente, in Nederland) over vrij besteedbaar geld beschikken. In de praktijk hangt immers het onderhandelingsproces dat aan de vorming van partnerships voorafgaat (en daarbinnen meestal voortgaat) af van een soort marktwerking tussen potentiële 'besteders'. Aan dit element zal daarom bij de bespreking van de Engelse en Franse praktijk hier bijzondere aandacht worden besteed.

Drie landen

Formeel gesproken, voldoen Nederland (Sociale Vernieuwing), Engeland (Inner City Challenge) en Frankrijk (Développement Social Urbain/dem des Quartiers

[DSU/DSQ, tegenwoordig meestal onder de noemer gebracht van het stedenbeleid', politique de la Ville) elk voor zich aan minstens drie van de vier genoemde criteria. Maar naarmate men zich meer in de praktijk verdiept, blijken in tijd en in praktische toepassing sommige verschillen irrelevant te zijn, terwijl andere veel groter blijken dan ze eerst leken. Het is dan ook nodig, om verder te kijken dan de actuele formulering van de nationale richtlijnen: nationale bestuurlijke, culturele, wetenschappelijke, organisatorische en sociale tradities die vaak ver in de geschiedenis teruggrijpen, zijn voor de uitvoeringspraktijk veelal van groter belang dan de bewoordingen van wet, plan en regelgeving.

Nationale tradities vaak belangrijker dan geformuleerd beleid

Zo kent Frankrijk bij voorbeeld geen opbouwwerk-traditie. Er bestaat nauwelijks een woord voor ('ingénierie sociale', maatschappelijk knutselen). Dat heeft alles te maken met een diep geworteld idee over (staats-)burgerschap: er bestaat geen ander burgerschap dan staatsburgerschap. Het is een cultureel begrip, dat ook wordt gedeeld door mensen die in maatschappelijke zin sterk gemarginaliseerd zijn. De ruim 300 'chefs de projet' in de door de staat aangewezen achterstandsgebieden, zijn rijksambtenaren. De prefecturen van de departementen (gedeconcentreerde rijksdiensten) houden een scherp toezicht op hun werk, over het hoofd van de gemeentebesturen van de steden waarin zij werken heen. In de officiële werkplannen is geen enkele ruimte gelaten voor de opbouw van eigen organisaties door de doelgroepen. Dit 'federalisme' wordt met groot wantrouwen bekeken: het doel denken aan een fase in de vroege Franse revolutie, toen de regio's zich aan de centrale macht dreigden te onttrekken en aan de Commune-opstandelingen van 1871 (de 'fédérés', gefusilleerd tegen de 'Mur des Fédérés' door de troepen van wat vervolgens de Derde Republiek zou worden). Maar de praktijk is sterker dan de leer: opbouw, ondersteuning en ontwikke-

ling van eigen organisaties maakt een belangrijk deel van de activiteiten van de 'chefs de projet' uit. Dat betekent wel, dat zij ook een belangrijk deel van hun tijd besteden aan het produceren van verslagen, rapporten en evaluaties, waarin de definitie van dit werk wordt vertaald naar voor de opdrachtgevers aanvaardbare termen. Maar de opbouw van papieren muren die het beleidsgeheugen van ambtelijke diensten vermoeden is niet alleen een Franse praktijk...

'Blood is thicker than Water'

In Engeland zijn de ruim 30 City Challenge-projecten zodanig opgezet, dat zij door concentratie van middelen vijf jaar lang in theorie geheel vrij (volgens plan-overeenkomst met de minister), elk vier tot vijf miljoen gulden per jaar kunnen besteden. Dat is veel, maar dat zou ook hun enige budget moeten zijn. De Britten, zeker de huidige regeringen, gruwen van lokale budgetarrangementen evenzeer als de Fransen van het 'f'-word. Maar ook hier is de praktijk sterker dan de leer: uitkeringsgelden, stadsvernieuwingmiddelen, onderwijsbudgetten zijn in beheer bij regionale gedeconcentreerde rijksdiensten. Deze hebben zich verenigd in regionale overlegorganen, waarin ook de City Challenge-Teams en de Local Authorities betrokken worden. Zo komt de vermaledijde gedecentraliseerde overleg-economie toch weer op volle kracht om de hoek kijken.

Zes interactievelden tussen actorengroepen, die de landen gemeenschappelijk hebben.

Om in dit overloos schijnende veld enige structuur aan te brengen, is ervoor gekozen, de werking van de nationale politiek te bezien aan de hand van een zestal belangrijke relaties tussen actorengroepen, die in elk land kunnen worden geïdentificeerd, ook al heten ze overal anders. In het schema (pag.36), dat GEEN hiërarchie wil verbeelden, zijn de actorengroepen in vergelijking met Nederland voor Frankrijk en Engeland getypeerd (niet 'gedefinieerd'). Tevens zijn met genummerde accolades de voor dit artikel uitgezochte interacties aangegeven

(rechterkolom).

De bewoners (doelgroep[en]) en de twee groepen bemiddelaars (A, B en C).

Om de indruk van een organisatie-schema te vermijden, en de invalshoek van criterium 1 te benadrukken, staan de bewoners bovenaan. In Frankrijk ontbreken opvallend de bewonersorganisaties. De dagelijks-

se bemiddelaars (B) zijn onderscheiden van hun bondgenoten in de bij de uitvoering van het beleid betrokken apparaten (C). Deze wereld wordt omvat door accolade 1. Het gaat hier om een nauwe, specifieke relatie, waarvoor alleen het Nederlandse beleid een eigen plaats definieert, onder auspiciën van het betrokken gemeentebe-

stuur. In de evaluatierapporten van het SCP ("Evaluatie Sociale Vernieuwing: een tussenrapport", 1993 en [idem] "...het eindrapport", juni 1994), wordt deze relatie per stad (10 steden) en globaal vanuit verschillende invalshoeken gewogen: de kwaliteit van de planning, de uitvoering daarvan, qua intensiteit en qua waardering door bewoners en

	Nederland	Frankrijk	Engeland	
A	Bewoners, doelgroepen <i>Hun organisatie(s)</i>	Habitants, groupes ciblés	Inhabitants targetgroups non-statutory organisations	} 6
B	Bemiddelaars(a): buurtprojectleiders, veldwerkers p.i. opbouwwerkers...	Animateurs: chefs de projet, maîtres d'ouvrage	Local Intermediaries: Team Leaders, Community Developers, local officials of statutory organisations	
C	Bemiddelaars(b): gemeente-ambtenaren, welzijnsorganisaties p.i.	Acteurs Intermédiaires: fonctionnaires communaux, départementaux, associations agréés	Official Intermediaries: non-Government officials, statutory organisations	
D	Gemeentebesturen	Commune (Ville): Les élus	Local (elected) authorities	} 2
E	Regionale instellingen, gedeconcentreerde rijksdiensten, corporatieve lichamen	Région-Conseil rég.; Région-préfecture; Département-préfecture; L'état régional	Regional authorities and officials; deconcentrated government Agencies	
F	Nationale overheid (ministeries)	l'état (ministères)	Government (Departments)	} 3 } 4
G	Europese Unie (Eur. commissie) andere internationale instellingen	Union européenne (Commission e.) autres org. internationales	European Union (Europe, Commission) other international organisations	
				} 5

door (ambtelijke) deelnemers

Engeland

Zoals we zagen, tracht het Britse beleid de vorming van partnerschappen op het uitvoerende vlak te voorkomen. Het sluit daarbij op een stevige community development-traditie, die traditioneel juist veel zorg besteedt aan conflict-vermijding en -beheersing in de omgeving van het interventie-domein. Bovendien zijn Britten praktisch. Toch troffen wij bij voorbeeld in Manchester een tamelijk gespannen relatie aan tussen het (nieuwe) City-Challenge-team (CC) in het oostelijke deel van Hulme en het al veel langer in de wijk opererende City Action Team (CAT) dat over veel minder middelen beschikt. Beide leven min of meer op voet van oorlog met het verkozen gemeentebestuur. Het CC zet ook een deel van zijn middelen in, om een eigen arbeidsbemiddeling en uitzendbureau voor 'zijn' bewoners op te zetten. Deze onderlinge concurrentie wordt door de situatie niet erg gelegitimeerd en lijkt het gevolg van het regeringsbeleid, om steden, wijken enz. een markt-conforme concurrentie met elkaar te laten aangaan op gebieden, waar in Nederland overleg zou prevaleren.

Frankrijk

In Frankrijk speelt deze concurrentieslag tussen naast elkaar bestaande gebiedsgerichte initiatieven, die elk stammen uit een verschillende fase van de ontwikkeling van het beleid, ook een grote rol. Net als in Engeland, waar sedert 1970 als bij een getijbeweging de verschillende beleidsvloedgolven over elkaar heen zijn gerold en op het strand van het interventiegebied elk hun afzetting hebben achtergelaten die voortvegeeft nadat zij in de politieke wereld obsoleet geworden is, opereren in Frankrijk naast en door elkaar in één gemeente, DSQ's (1981), DSU's (1986) ('Development Social Urban' en 'DS des Quartiers') tal van andere stadsinitiatieven. Bovendien is de identificatie met de eigen beleidskoker, rechtstreeks terug te voeren op een

eigen minister in Parijs, ook op dit lage uitvoerende vlak, sterk ontwikkeld. Ondanks om de vier à vijf jaar herhaalde regeringsbesluiten met betrekking tot integratie van budgetten, wordt dit nauwelijks omgezet in een effectief lokaal partnership. Steeds vernieuwde centrale instructies aan lokale uitvoerders bieden daartoe ruim gelegenheid. Tevens is de bevoegdhedenverdeling tussen bestuurslagen van een onbegrijpelijk ingewikkelde logica (zie E). In het stedelijk concentratiegebied rond Rijssel (Lille) trachtte de Communauté Urbaine (CU, 86 gemeenten, een half departement, een kwart regio) die beschikt over een eigen planovereenkomst met de staat voor sociale ontwikkeling, in 1993, de DSU-, DSQ- en andere 'chefs de projet' (een 35-tal) op informele basis bij elkaar te krijgen voor een gezamenlijke evaluatie van de afgelopen vijfjarenplan-periode. Een tiental hoge ambtenaren van de 'État Local' (prefecturen, rijksdiensten) die tegelijk de werkgemers van DSU en DSQ zijn, namen aan de helft van de zittingen deel. In de eerste plaats bleek, dat men, werkend aan dezelfde projecten, met dezelfde doelgroepen, elkaar nauwelijks kende, laat staan vertrouwde. Gedisciplineerd praatte men een heel groot deel van de tijd langs elkaar heen. Toch bleek bij werkbezoeken in de betrokken wijken en bij opmerkelijk vernieuwde projecten, zoals die met invaliden en die met arbeidstoeleiding van jongeren naar het openbaar vervoer, dat men op dezelfde manier werkte, dezelfde soort coalities sluit, als wij in Nederland zouden doen. Alleen mag het niet gezegd worden.

Voordelen van centralisme

Een voordeel van een gecentraliseerde structuur en cultuur als de Franse is wel, dat plaatselijk ervaren knelpunten veel sneller en op een beduidend hoger abstractieniveau kunnen worden gethematiseerd en leiden tot nationale beleidsbijstellingen. Op het punt van de legitimering, ondersteuning en instandhouding van de lokale werkverbanden en coalities (netwerken) waarover we hier spreken,

kwam de vorige regeringsgedeelde voor het Stedenbeleid (een soort ambtelijke staatssecretaris), Jean-Marie Delarue in 1991 met de voor Frankrijk zeer opmerkelijke suggestie, om de werkers op dit niveau (ABC) zich regionaal te laten organiseren, hun eigen archief (beleidsgeheugen) te laten vormen en zodoende een tegenwicht tegen heftige zwenkingen in politieke prioriteiten te vormen, alsmede een sterkere onderhandelingspartner met sectorale diensten en instellingen. (J.-M. Delarue: *Banlieues en difficultés: La relegation*, Paris, Syros, 1991. Blz. 132 e.v.).

Mij bleek trouwens, dat betrokkenen dit op informele basis al hebben gedaan. Deze discussie duurt voort in en rond het tijdschrift 'Esprit', dat de laatste jaren telkens in juni een themanummer over het stedenbeleid publiceert. Deelnemers zijn met name: de socioloog Pierre Rosanvallon, met een afstandelijke kijk op de ontwikkeling van de Franse Staat, Simon Wuhl, specialist in arbeids- en werkloosheidsvraagstukken, en, meest recentelijk, gaat 'L'État Animateur' van Donzelot en Estébe zonder omwegen op dit typisch Franse dilemma in. (Parijs, 1994, Uitg. Esprit). De gesuggereerde uitweg is radicaal: wat wij opbouwwerk noemen en wat dus niet past in een staat die de gelijkheid van de burgers voor de wet veel absoluter hanteert dan men in Nederland doet en daarmee tendentieel hun economische en sociale ongelijkheid bestendigt, zou gewoon staatszaak moeten worden en de wetten daaraan aangepast. In het kader van de vastlopende nationale verzorgingsarrangementen (onbetaalbaar wordende sociale en gezondheidsverzekeringen), dringt een rol van de staat als partner in emancipatieprocessen zich op. Het zou de vervulling kunnen worden van het derde deel van de slogan uit 1789 ('... en broederschap'), waarop de huidige Franse staat nog steeds is gebaseerd.

Het gemeentelijk niveau (D.) als spil van het beleid

Los van alle structuren die worden bedacht, komt men overal toch steeds weer uit bij de stadsbestu-

ren als de meest nabije democratische bestuurslaag voor het beleid. Accolades 1 en 4 geven die spilfunctie in groot verband weer. De enige groepen actoren die deels aan de directe invloed van gemeentebesturen ontsnappen zijn de niet-georganiseerde bewoners (bovenaan) en de Eurobureaucratie, die formeel buiten de bevoegdheden van gemeenten valt (in de praktijk valt dat echter wel mee, vooral als gemeenten zich internationaal bundelen in netwerken (QEC, Eurocities, Open Cities, enz.) of nationaal, zoals de Nederlandse via de VNG. Maar de 'span of control' van het individuele gemiddelde gemeentebestuur is toch te zwak, om zich los van de nationale staat van voldoende werkcontacten met de Europese Commissie te kunnen voorzien. Vergeleken met Frankrijk en Engeland, zijn Nederlandse gemeenten, met hun eigen verordende en regelgevende bevoegdheden, een beslist effectiever instrument dan de Britse 'local authorities' en de ruim 1600 Franse lokale democratieën. De beide laatste bezitten dergelijke bevoegdheden niet. In Engeland is de sociale rol van gemeenten (volkswoningbouw, uitkeringen) in de tachtiger jaren systematisch uitgehouden. Bovendien kunnen zij niet afwijken van de Britse afzijdigheid van al het 'sociale' in Europa (Maastricht, 1992). Maar natuurlijk kan heel veel sociaal beleid worden 'verpakt' in wel toegestane initiatieven tot ontwikkeling van het bedrijfsleven, versterking van de concurrentie en de vrije marktwerking, ondersteuning van schoolcommissies en huurders/eigenaars-coöperaties. Bovendien, waar wij hebben afgesproken, dat wij niet naar de structuren, wetten en instellingen zouden kijken, maar naar de werking van het communale vlak, moeten we natuurlijk ook het deels informele samenspel op gemeentelijk niveau van niet-gemeentelijke bevoegdheden in aanmerking nemen. Zo is een stad als Birmingham niet weg te denken uit een groot aantal Europese netwerken.

De kracht en de efficiency waarmee de Franse regering, in vergelijking met de meeste andere EU-lidstaten, haar Europese rol

coördineert, is uiteraard meteen ook de zwakte van de Franse gemeenten. Daarbij komt de dubbel-functie die veel Franse gekozen burgemeesters hebben (ook afgevaardigde in het parlement, of zelfs minister) toch wel nadrukkelijk in beeld: de betrokken gemeenten bewaken en verdedigen hun belangen en bevoegdheden (met name ook die betrekking hebben op het uitvoeren van geïntegreerd achterstandsbeleid) weliswaar niet rechtstreeks, maar wel, en soms heel effectief, via de rijksfuncties van hun stadsbestuurders. Naar de 'bevolkingsaccolade' (nr 1) toe geredeneerd, vormt de dubbelrol van stadsbestuurders in Frankrijk vaak een effectieve afscherming van originele experimenten tegen centrale bemoeienis. Voorbeelden: Roubaix, met zijn p.l.-netwerken; Groot-Lyon met zijn drie of vier Bijlmers; Marseille, met zijn Noordafrikaanse voorsteden.

De interactie tussen lokale, streek- en regio-autoriteiten (D, E en F)

Vanuit de uitvoeringspraktijk gezien, komen we hier op een veld (accolade 3), waar het schema zich sterk leent voor optisch bedrog. In alle drie de besproken landen hebben instellingen hier vergelijkbare en vaak onderling inwisselbare, zo niet elkaar overlappende bevoegdheden. Hier komt Nederland, gezien vanuit de rol die de regering daarbij zou kunnen spelen, er niet beter af dan de beide andere landen. Een heel degelijke beschrijving van wording en werking van dit interactie-veld in alle betrokken landen (en nog een paar andere) is de serie studies van de Arbeitsgruppe Bestandsverbesserung (1989-1994) van het Sociologisch Instituut van de Universiteit van Dortmund. (Klaus Selle, Rolf Froessler e.a.: Internationale Erfahrungen mit der integrierten Erneuerung krisenbetroffener Städte: Teilbericht Niederlande, August 1992. [idem] Frankreich November 1992; dergelijke studies over Engeland, Schotland, Duitsland, Zwitserland...) Het betreft een project van het Landesministerium van bouwzaken van Noordrijn-Westfalen (het Ruhrge-

bied), om te komen tot een goede onderbouwing van een dergelijk regionaal beleid van dit grote Land (groter dan Nederland). Deze studies vonden een voorlopig hoogtepunt in Rolf Froessler e.a.: 'Lokale Partnerschaften'. Basel, Boston-Berlin, 1994. In deze verzamelbundel zijn ook beschouwingen opgenomen die meer bij de vorige paragrafen zouden passen. In het Engels heeft deze groep ook een samenvattende bundel uitgegeven: 'From policy to Practice. International Perspectives On Housing and Social Renewal', Dortmund, 1993.

De Schokdempers en Wielklemmenzeters

Zoals gezegd, betreden we hier een veld, dat naar beneden en naar boven als ondoorzichtige schokdemper werkt. In Nederland denken we dan aan de niet met elkaar samenvallende en niet (productief) met elkaar samenwerkende arbeidsvoorzieningsregio's, onderwijsregio's, verkeers- en vervoersregio's, politieregio's enz. De overlegcultuur is dan ook niet altijd een voordeel: gekozen bestuurders met wetgevende bevoegdheden zitten dooreen met belangengroepen en institutioneel verankerde instellingen. De oorspronkelijke versie van de regelgeving op Sociale Vernieuwing schreef bij voorbeeld dwingend een regionaal SV-convenant voor met arbeidsvoorziening. Dat is effectief weggemasseerd. Is in Nederland daarbij echter wel nog vaak de uitvoeringspraktijk van deze boven- of buiten-gemeentelijke instellingen min of meer gecoordineerd - in Frankrijk is het nog veel ingewikkelder en verbrokkelder. Gemeente, departement, regio behoren elk voor zich hun deel van het onderwijs, waarbij de gebouwen dan nog weer aan een andere instantie toevallen. Bovendien is de regio (een schepping van 1982) nog weer verdeeld in een prefectuur, die een buitendienst van de regering is en regionale departementen die door het gekozen regiobestuur worden beheerd. De gekozen departementale raden hebben ook afzonderlijke bevoegdheden, naast die van hun door de regering benoemde prefect. Wie het

Frans machtig is, zou het minutieus handboek voor de DSU-werker door Michel Bonetti c.s. ('Développement social urbain. Stratégies et méthodes', L'Harmattan, Paris, novembre 1991, 266 blz.) eens moeten doorlezen. Wie in Frankrijk alle actoren bij de les wil houden, heeft meer dan dagwerk.

Voor Engeland, waar de verbrokkeling ook absurde omvang heeft aangenomen, krijgt men een goede indruk uit de bijdragen van Susanne McGregor (1. Action and inaction in Cities, met Ben Pimlott, en 4. The Inner City Battlefields) in: Tackling the Inner Cities. The 1980's reviewed, prospects for the 1990s, Oxford, 1991.

De ongebruikte mogelijkheden van nationale regeringen voor het beleid

Op onze reis door het schema zijn we bij de nationale regeringen zelf aangeland. Waar deze van de gemeenten en van het uitvoerende vlak verwachten, dat zij verkokering doorbreken en op basis van convenanten effectieve werkrelaties ontwikkelen, blijft de voorwaardenschepping daartoe door de wetgevers in een toch vrij gemakkelijk door haar te beheersen veld, dat van de buiten- en bovengemeentelijke bevoegden, overal duidelijk achter. Met eenvoudige kreten als 'overheid op afstand' en 'deconcentratie is ook decentralisatie', wordt de eigen jurkangst ten opzichte van de lokale bruid verborgen. Wijlen minister Dales zei het reeds tegen haar ambtenaren: "U wordt er niet voor betaald om uw verstand op nul te zetten en afstand te bewaren, maar om afstand mogelijk te maken door uw hersens te gebruiken." (Interview in Binnenlands Bestuur, februari 1990). Sectorale, provinciale, regionale en, waar het om het Nederlandse zuiensysteem gaat, institutionele belangen worden ten koste van veel collectieve middelen ontzien.

De rol van nationale regeringen ten opzichte van de EU en de EC (F en G)

Landen die een nationaal, ontкокерd beleid hebben, staan in beginsel sterk om bij de Europese Com-

missie in die zin ook medebesteding van de regionale en sociale structuurfondsen alsmede projectgelden te bepleiten. Frankrijk en Groot-Brittannië slagen daar, de eerste op formele wijze, de tweede op informele wijze, redelijk goed in. Europees geld versterkt het (overigens duidelijk verschillende) beleid. De Nederlandse regering is eigenlijk pas op initiatief van Jan Schaefer (SV-brochure De Europese Structuurfondsen, IPSV, 1990) serieuzer aan gaan denken.

Wat Nederland betreft is het in wezen nog zo, dat ambtelijke vertegenwoordigers, met het institutioneel departementsbelang in hun achterhoofd, elk voor zich Europees coördineren. Daarbij gaat het intussen wel om miljarden per jaar. Zowel bij DG-V (Sociaal Fonds en projecten als "Horizon") als bij DG-XVI (Regionaal Fonds), zou men graag de Europese bijdragen ook in Nederland meer geconcentreerd en gericht inzetten bij vernieuwende projecten die aansluiten bij het streven van de Commissie om te komen tot geïntegreerde besteding van de structuurfondsen. (Investerings in de economische infrastructuur combineren met sociale inspanningen om van die investeringen ook te kunnen profiteren, en vice-versa). Weliswaar komt dit laatste niet altijd overeen met de motieven waarom Engelsen en Fransen versterkende medebesteding weten af te dwingen, maar Nederland zou een eigen invulling kunnen geven aan de samenwerking met Europa op dit punt.

Een krachtige ordening van de Nederlandse vertegenwoordigingen in Brussel bij de veelal beslissende ambtelijke vooronderhandelingen is een werk dat niet in Brussel, maar in Den Haag zou moeten worden gedaan. Het ministerie van Binnenlandse Zaken kan daarbij als verbinding naar de beleidsvrijheid geniepende gemeenten dienen.

Vooralsnog lijkt het erop, dat hiervan ook onder de nieuwe Staatssecretaris van Europese Aangelegenheden in Den Haag, weinig komt. Het is navrant om te zien, dat gemeenten met veel moeite op eigen kracht wat 'peanuts' uit Brussel wegglepen, maar dat de grotere geldstromen uit Europa naar Nederland

feitelijk fungeren als vestzak-broekzak gelden voor departementale sectoren.

Hoe kan het werkveld in Europa bijdragen tot een herbezinning door regeringen en Europese Unie?

Minstens één ding is, naar ik hoop, voor de lezers van dit artikel duidelijk geworden: Om het beleid op nationaal en Europees niveau te verankeren, moet, vanuit de alleen in de buurten te vinden wezenskenmerken ervan, naar 'boven' toe worden geregistreerd, gesystematiseerd en een heldere internationale terminologie worden ontwikkeld. Het beleid zelf heeft niet tot doel staatsstructuren te veranderen. Het kan wel bijdragen tot een grondige modernisering ervan, waarbij heilige huisjes en wetenschappelijke automatisen zullen sneuvelen. Controle en bijsturen, van belang om de staat als zodanig erbij betrokken te houden en nog meer van belang om de doelgroepen zelf inzicht te geven in wat er gebeurt en wat het effect is van hun inspanningen, lijkt een onmogelijkheid. Zolang dat blijft voortduren, zal een regering elke vijf jaar ongeveer een 'opvlieger' krijgen, om onder vernietiging van ervaring en beleidsgeheugen, de zaak weer helemaal van voren af aan te beginnen... De weg is de ontwikkeling, via een brede Europese samenwerking op alle niveaus (dus niet alleen dat van de staat, maar wel gericht op het activeren van de staat) van een dergelijk onderzoeksinstrumentarium. Ik hoop op een stevige Nederlandse bijdrage daaraan.



De Armoede-atlas

door Carel Tenhaeff, NIZW

In de periode 1990-1994 werd het Europese actieprogramma Armoede 3 uitgevoerd. Doel hiervan was de sociale en economische integratie van kansarme personen en groepen. De Nederlandse modelactie in dit programma heette Project EG-actieprogramma. Dit project was een samenwerkingsverband van de gemeenten Den Helder, Eindhoven en Hengelo (O) en het NIZW. Een van de produkten van Project EG-actieprogramma is de Armoede-atlas van Nederland. Met verwijzing naar deze publicatie wil ik mijn visie geven op de verhouding tussen lokaal, nationaal en Europees beleid, voor het aanpakken van sociale en economische uitsluiting.

Alle niveaus

Na een jaar werken vond binnen het derde armoedeprogramma van de Europese Unie (1990-1994) een conferentie van alle deelnemers aan het programma plaats, onder het opschrift 'Think global, act local'. Voor opbouwwerkers en anderen die zich met 'community development' bezighouden hoort dit uitgangspunt bijna vanzelf te spreken. De sociale en economische tegenstellingen in de samenleving komen tot uiting in de uitsluiting en armoede van specifieke gebieden en specifieke groepen. De problematiek van probleemcumulatiegebieden en kansarme groepen valt dus alleen goed te begrijpen op basis van inzicht in de externe oorzaken ervan. Deze zijn gelegen in de economische en politieke verhoudingen op macro-niveau. Maar het aanpakken van concrete achterstandsproblemen begint zo dicht mogelijk bij de mensen die er dagelijks mee zitten en, even belangrijk, begint met het bij elkaar brengen van lokale actoren, die gezamenlijk over voldoende middelen beschikken om in ieder geval de meest kwalijke symptomen van sociale en economische uitsluiting aan te pakken. Deze configuraties van lokale actoren zien er in elk gebied en voor elke doelgroep weer anders uit, omdat de globale problematiek zich in de praktijk steeds

weer anders voordoet. Daarom levert generiek beleid maar een beperkte bijdrage aan het aanpakken van armoede en uitsluiting; wat er precies nodig is, moet op micro- en meso-niveau worden uitgemaakt. Het werkelijke belang van een Europees actieprogramma is, dat het dwingt tot het zoeken naar overeenkomsten en verschillen tussen de projecten die er deel van uitmaken. Deze overeenkomsten en verschillen kunnen zich op alle niveaus voordoen; op het micro-niveau (het doen en laten van mensen), op het meso-niveau (het maatschappelijk middenveld bepaalt in belangrijke mate wie er uitgesloten worden c.q. welke middelen voor verandering er beschikbaar zijn), en het macro-niveau (economische en technologische perspectieven, sociale rechten, fysieke bereikbaarheid, politieke agendering).

Alle levensterreinen

In de Nederlandse modelactie in Armoede 3 bestond de behoefte aan deze vorm van vergelijkende analyse des te meer, omdat dit project in drie heel verschillende en uiteengelegen gemeenten plaatsvond, name-

lijk Den Helder, Eindhoven en Hengelo (O). Zoals gezegd: sociale en economische tegenstellingen bestaan overal, maar de manieren waarop ze zich binnen deze drie gemeenten uiten, verschillen enorm van elkaar. Bijvoorbeeld: in Den Helder concentreert een groot deel van de problematiek zich in een na-oorlogse nieuwbouwwijk, en zijn éénoudergezinnen en Caraïbische groepen de voornaamste risicogroepen. In Eindhoven concentreert een groot deel van de problematiek zich in enkele vooroorlogse arbeidersbuurten, waarop sinds de oorlog een hele reeks van programma's is losgelaten, steeds met tijdelijk zichtbare resultaten. In Hengelo is de problematiek meer gespreid over de stad en de verschillende opleidingsniveaus, als gevolg van de sneringen die al in de jaren zeventig plaatsvonden; het maatschappelijk isolement is er minder geconcentreerd in buurten en speelt zich meer achter de vitrages af. Wat het vergelijken van gebieden extra bemoeilijkt is, dat de problematiek van de nieuwe armoede complex is. Tal van aspecten kunnen er een rol in spelen, zodat je alle levensterreinen in beeld moet



brengen. Eén van de eerste dingen die we dus deden was, op een flink aantal indicatoren van armoede zowel kwantitatieve als kwalitatieve informatie verzamelen in de drie gemeenten en de regio's waarvan ze deel uitmaken. Ons 'zoekschema' was de formule (4 x W + G + M), ofwel: Wonen, Weten, Werken, Welzijn, + Gezondheid + Milieu.

Vergelijkbare gebieden

Bovendien verschillen deze drie gemeenten ook sterk qua potentieel om achterstand aan te pakken. Zo is het economisch potentieel van de drie regio's waar ze deel van uitmaken heel verschillend. Den Helder is een kleinere stad met een geïsoleerde ligging en een éénzijdige economische basis. Twee-derde van de werkgelegenheid ligt op zee: marine, visserij en off-shore industrie. Hierin vindt sinds het eind van de jaren tachtig over de hele linie uitstoot van arbeid plaats en veel perspectief op ander werk is er niet. Dit is ook te zien aan de binnenlandse migratiecijfers: de bevolking loopt langzaam terug. Eindhoven daarentegen is een grotere stad met een modernere industriële basis. In de jaren tachtig kwam een massale uitstoot van werknemers uit de grote industrieën op gang, maar deze werd tot 1993 grotendeels gecompenseerd door een toename van de kleinschalige commerciële dienstverlening. Dit als gevolg van het feit dat de grote bedrijven zich terugtrokken op hun kerntaken en allerlei diensten niet meer zelf regelden, maar extern inkochten. Pas in 1993 dienden de sociale gevolgen van het verschijnsel 'jobless growth' en de internationale concurrentie zich in alle hevigheid aan. Hengelo is een middelgrote stad met een oud industriegebied, waar de saneringen al ten tijde van de oliecrisis op gang kwamen. Daardoor komt onder alle lagen van de bevolking (zeer) langdurige werkloosheid, deels verborgen in de WAO, voor. Anderzijds is er, ondanks de 'jobless growth', door de vroegtijdige saneringen nu toch weer enig perspectief op werkgelegenheid.

Dit alles om te verduidelijken dat je voor een deel op dezelfde manier aan dezelfde fundamentele zaken kunt werken (de overeenkomstige punten), maar voor een belangrijk deel ook niet (de verschilpunten). Den Helder, Eindhoven en Hengelo zijn wat dit betreft geen 'natuurlijke bondgenoten'. De natuurlijke bondgenoten van een stad als Den Helder zijn andere kleinere steden met een geïsoleerde ligging en een éénzijdige economische basis, zoals (in Nederland) Delfzijl, Emmen, Lelystad en Tiel. De natuurlijke bondgenoten van een stad als Eindhoven zijn andere grotere steden met een modernere industriële basis, zoals (in Nederland) Enschedé, Maastrecht, Tilburg en Zaanstad. En de natuurlijke bondgenoten van een stad als Hengelo zijn andere middelgrote steden met een oud industriegebied, zoals (in Nederland) Almelo, Dordrecht, Helmond en Kerkrade.

Resultaat: kansarmoede-atlas

Al dit 'kijk en vergelijk'-werk met betrekking tot de sociale en economische verschillen binnen én tussen gemeenten, heeft voorlopig zijn beslag gevonden in de publicatie Risico op armoede en stedelijke omgeving - aanzet tot een kansarmoede-atlas van Nederland: één van de producten van Project EG-actieprogramma. Het gaat om een losbladig systeem waarin 22 kleurenkaarten van Nederland zijn opgenomen. De kaarten laten op gemeente-niveau zien hoe het in een flink aantal opzichten gesteld is met de bevolking. Ze brengen drie soorten factoren in beeld, die aangeven of er in een gemeente een verhoogd risico op armoede bestaat:

- sociaal-economische indicatoren (inkomen en werk);
- demografische indicatoren (leeftijd, gezinssamenstelling, etniciteit);
- ruimtelijke factoren (wegtrekken van de bevolking, incidentie van kleine criminaliteit, verstrekking van huursubsidie).

Wat de drie gemeenten betreft worden deze indicatoren belicht vanuit vier verschillende perspectieven: verschillen in Nederland, verschil-

len binnen de gemeente, de gemeente geplaatst binnen de eigen regio, en de gemeente vergeleken met 'natuurlijke bondgenoten' elders in Nederland.

De nationale overheid

We zijn dus niet stil blijven staan bij het in beeld brengen en vergelijken van de situatie in onze drie gemeenten. Het bleek doeltreffend te zijn om in ieder geval een flinke aanzet te leveren tot een instrument, waarmee de sociale en economische verschillen in geheel Nederland - en de verschuivingen die daarin optreden - vrij eenvoudige manier in beeld zijn te brengen.

Zulke instrumenten zijn nodig om tot een andere verhouding tussen lokale, nationale en Europese verantwoordelijkheden te komen. In het project merkten we keer op keer, dat dat op een aantal terreinen echt nodig is. Ten eerste zijn voor het lokaal aanpakken van achterstand op verschillende lokaties voor een deel verschillende hulpbronnen nodig. Dit vraagt niet zozeer om een terugtrekkende rol van de nationale overheid, als wel om gedifferentieerd beleid. Ten tweede mag de lokale overheid bepaalde verantwoordelijkheden niet nemen (hiervan is inkomensbeleid de belangrijkste). Wat dit betreft is tot op zekere hoogte delegatie van verantwoordelijkheden wenselijk. Kortom, een meer faciliterende rol van de Rijksoverheid is wenselijk. En om te weten wat waar gefaciliteerd moet worden, is een deugdelijk instrumentarium voor sociale en economische effectrapportage nodig. Daartoe wil de atlas een aanzet bieden.

Europa

Dezelfde logica geldt voor de bijdrage die Europa kan leveren aan de ontwikkeling van sociaal en economisch beleid. De manier waarop dat nu gaat, valt nauwelijks uit te leggen. De Europese Unie geeft jaarlijks vele miljarden uit aan subsidies voor sociale en economische activiteiten, waarvan de nationale overheden van de lidstaten vinden dat ze moeten plaatsvinden cq. gedoopt

kunnen worden. Daarbij gaat het vooral om investeringen in kansarme gebieden of bedrijfstakken en om verbetering van de arbeidsomstandigheden of opleidingsfaciliteiten voor specifieke sectoren of beroepen. Waarom Brussel eraan te pas moet komen is echter lang niet altijd duidelijk. Het huidige instrumentarium van de Europese Unie om te bepalen welke subsidies waar naartoe moeten, is al jarenlang voorwerp van kritiek. De kaart van Europa waarop onderscheid wordt gemaakt naar de zg. doelstelling 1, doelstelling 2 en doelstelling 3 gebieden is een politieke kaart, die de uitkomsten van onderhandelingen laat zien met betrekking tot nivellering tussen de lidstaten of deelgebieden daarvan. Deze uitkomsten worden gerechtvaardigd door die statistische criteria te kiezen, die daarvan een bevestiging opleveren. Hoe onjuist die criteria zijn blijkt bijvoorbeeld uit het jarenlange misverstand dat Oost-Groningen rijk zou zijn (het aardgas dat daar in de grond zit werd naar de bevolking toegerekend), en dat Flevoland arm zou zijn (de inkomsten van de vele forensen die er wonen werden naar andere provincies toegerekend). Kortom, er zijn betere criteria nodig.

Wat verder op grote schaal gebeurt is dat regio's en grote steden voor zichzelf lobbyen in Brussel en Straatsburg, waarbij ze nog wel eens willen samenwerken met regio's of steden uit andere landen, maar veel minder met bondgenoten uit eigen land. Om het geld binnen te halen schuwt men de gelegenhedenargumenten ook niet: nu eens wordt de eigen regio voorgesteld als een markt waar je gulden een daalder waard is, dan weer worden de sociale en economische problemen in de eigen regio uitvoerig belicht. Ook wat dit betreft zou het goed zijn als er meer objectieve maatstaven werden ontwikkeld om te bepalen welke inzet waar nodig is. Dit volgens het principe van subsidiariteit: waar de gemeente of regio iets zelf niet kan behappen faciliteert in eerste instantie het Rijk, en pas waar het Rijk daar ook de mogelijkheden niet toe heeft, springt de EU bij. Op die manier hoeft het

principe van subsidiariteit noch top-down, noch door opportunisme, vorm te krijgen.

Assistentie van de EU is met name wenselijk waar het gaat om problemen met een transnationaal karakter. Daarbij gaat het om veel meer dan het streven naar nivellering tussen gebieden met een hoog, en gebieden met een laag, bruto product. Te denken valt aan twee typen transnationale activiteiten. De ene heeft betrekking op grensgebieden; bijvoorbeeld de samenwerking tussen Enschedé/Hengelo en Osnabrück, die vergelijkbare problemen en perspectieven hebben. De andere heeft betrekking op uit elkaar gelegen gebieden met vergelijkbare problemen en perspectieven; bijvoorbeeld de samenwerking van Den Helder met andere aan de zee gelegen gemeenten in Europa, die getroffen worden door de terugloop in werkgelegenheid in de marine en de visserij. In beide gevallen is duidelijk sprake van een Europese dimensie.

Wordt vervolgd

Bij een 'aanzet tot ..' willen we het niet laten. Eén dezer weken verschijnt al een herziene editie van de armoede-atlas, waarin diverse verbeteringen zijn aangebracht. De meeste kaarten zijn één of twee jaar recenter gemaakt (gegevens over 1993). De presentatie van grafieken in de verklarende tekst is flink verbeterd. Er zijn nieuwe indicatoren in kaart gebracht: het percentage huurwoningen waarvoor huursubsidie wordt gegeven, en de mortaliteit (gecorrigeerd voor leeftijdsopbouw) van de lokale bevolking. Bovendien is de beschikbaarheid van enkele relevante voorzieningen in kaart gebracht, namelijk huisartsen en algemeen maatschappelijk werkers per 1000 inwoners. Deze twee voorzieningen zijn gekozen omdat ze met name voor mensen met een laag inkomen belangrijk zijn, als 'poortwachters' van het voorzieningssysteem. Ook de beschikbaarheid van opbouwwerk wilden we in kaart brengen, maar daarvan is moeilijk een betrouwbaar beeld te krijgen. De voornaamste redenen hiervoor zijn,

ten eerste, dat veel opbouwwerk is ingebouwd in andersoortige organisaties, en ten tweede, de volledige decentralisatie van het opbouwwerk

(De auteur is socioloog, werkt bij het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn, sector Thuiszorg en Preventie, en was projectleider van Project EG-actieprogramma, de Nederlandse modelactie in het Europese programma Armoede 3.)



2 Resolutie 8

Wie wat bewaart heeft wat. De redactie diepte uit een stapel oude MO's een publicatie op over een resolutie van de 'Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe' (De Permanente Conferentie van Lokale en Regionale Besturen in Europa) uit 1989 (nr.79, november 1989). Sinds 1994 heet dit orgaan 'Congress of Local and Regional Authorities of Europe'. Het Europees secretariaat ervan is gevestigd in Straatsburg, het Nederlands secretariaat berust bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). In die MO-publicatie werd de resolutie integraal en in het Engels afgedrukt. Dit geschiedde ter aansporing van opbouwwerkers, gemeentebesturen en Europese politici om actie te ondernemen. De resolutie biedt een kader waarbinnen met name bewonersgroepen, met ondersteuning van het opbouwwerk, in Europese beleidsvorming kunnen participeren.

Bij nadere inspectie bleek dat er sinds het aannemen van deze resolutie, in dit kader op geen enkele wijze vervolg is gegeven aan de door het 'Congress' geconstateerde behoeften op het terrein van stedelijk beleid. Navraag bij het Europese secretariaat in Straatsburg leerde dat er geen (Nederlandse) initiatieven uit voort zijn gevloeid. Binnen een ander kader echter, is er wel iets soortgelijks aangezwengeld. Dit betreft de pogingen vanuit de voormalige Adviesgroep Sociale Vernieuwing om tot een Europees Charter voor Bewonersinitiatieven te komen. De AGSV heeft dit geprobeerd in een ander verband, namelijk tijdens een werkconferentie in 1992 van de European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions te Dublin. (Zie artikel van Jan Beerenhout hierna.) Het mag ronduit verbazingwekkend worden genoemd dat de AGSV niet heeft aangehaakt bij het gestelde in Resolutie 208 van het 'Congress', aangezien er toch tussen AGSV en VNG (herbergt nota bene het Ne-

derlands secretariaat van het 'Congress') een hechte samenwerking bestond in het kader van Sociale Vernieuwing. Bovendien geeft Resolutie 208 nu juist een zeer geschikt kader om bewonersinitiatieven te faciliteren, het is maar de vraag of 'je het beter kunt krijgen'. Resolutie 208 koppelt bewonersinitiatieven aan een inbedding in het lokale maatschappelijk middenveld, dat door bestuurders moet worden gestimuleerd. Het 'Congress' erkent zelfs expliciet de noodzaak van een ondersteunende intermediair, namelijk het opbouwwerk. Aldus krijgen bewonersinitiatieven immers meer kans van slagen. Hieronder volgt een Nederlandse versie van dit belangwekkende, en nog immer actuele document.

Resolutie 208 (1989)

inzake zelforganisatie en opbouwwerk in steden

De Permanente Conferentie,

1. Stelt vast, dat initiatieven tot zelforganisatie en opbouwwerk in steden steeds meer deel gaan uitmaken van de stedelijke politiek in de lidstaten;
2. Verkeert in de overtuiging, dat ook al komt die benadering soms voort uit noodzaak - namelijk uit de problemen die openbare bestuurslichamen ondervinden in het zelfstandig aanpakken van het hele scala van stedelijke problemen en in de vorming van voldoende voorzieningen voor hun burgers - is het een benadering die, nog los van de bestuurlijke en financiële rechtvaardiging die men eraan zou kunnen verlenen, zichzelf aandient als een mechanisme ter stimulering van lokale solidariteit, de lokale economie en een bewustzijn van burgerschap;
3. Verkeert hierdoor in de overtuiging, dat een dergelijke benadering hoog op de politieke agenda van lokale en regionale besturen in Europa zou moeten staan;
4. Neemt in aanmerking, dat ofschoon opbouwwerk in Europa niet overal op dezelfde wijze wordt ingevuld en dat, terwijl het in bepaalde landen wordt uitge-

voerd in het kader van een expliciete politieke doelstelling die ook in wetgeving tot uiting komt, het in andere landen laag op de lijst van politieke prioriteiten staat;

5. Stelt vast, dat er in de laatste jaren is geëxperimenteerd met uiteenlopende en op innovatie gerichte initiatieven met als doel de kwaliteit van de sociale component in het leven in vele lokale gemeenschappen te verbeteren, aldus een scala van sociale en economische doelstellingen vervullend;
6. Stelt vast dat zulke projecten, die worden gekarakteriseerd door een hoge mate van betrokkenheid van de gemeenschap zelf, onder-op initiatieven ter verbetering van het milieu, het scheppen van banen op lokaal niveau, beheer en onderhoud van woningen, alsmede plannen en samenwerkingsverbanden voor zelfbeheer van huurders, het aanbod van bepaalde lokale diensten, culturele ontwikkeling op gemeenschapsniveau, bevordering van raciale en ethnische integratie, alsook de ontwikkeling van gezondheidsbevorderende initiatieven van onder-op kunnen omvatten;
7. Wenst zich in het kader van deze resolutie te bepalen tot gebieden die raken aan huisvesting, architectonische -, milieutechnische - en planologische zaken, alsmede de sociale aspecten hiervan die een opbouwwerk-dimensie hebben, dit meer dan vraagstukken op het gebied van opbouwwerk dat zich bezighoudt met economische en werkgelegenheidspolitiek;
8. Verkeert in de overtuiging, dat een hoog sociaal en economisch rendement op kapitaalinvesteringen slechts tot stand kan komen via de maximale benutting van alle middelen, inclusief die welke worden gegenereerd door de lokale gemeenschap; hun ideeën, initiatieven, steun en medewerking;
9. Juicht de vorming van publieke, semi-publieke en private instellingen toe die zich bezighouden met opbouwwerk in de lidstaten;

10. Neemt in aanmerking dat initiatieven op het gebied van lokale zelforganisatie vele historische wortels kennen, maar dat de opleving hiervan in de laatste helft van de twintigste eeuw in de economisch meer ontwikkelde landen van aanzienlijke politieke betekenis is;

11. Verkeert in de overtuiging dat een dergelijke beweging (naar meer lokale zelforganisatie) gedeeltelijk voortkomt uit:

i. een gezamenlijk protest van mensen tegen een dreiging van buitenaf, dat de energie van mensen kanaliseert en (zelf)vertrouwen helpt opbouwen, gevoed door verontwaardiging;

ii. het ontbreken van een op een bepaalde groep of buurt toegesneden voorziening, dat tot uiting komt door bijvoorbeeld de opkomst van gezondheidsinitiatieven van onderop ('community-based health groups') in bepaalde landen;

iii. de publieke reactie gericht tegen de planologische fouten die in het verleden zijn gemaakt, in het bijzonder tegen een politiek van stedelijke vernieuwing die traditionele gemeenschappen en fragiele sociale verbanden ondermijnt;

12. Neemt in aanmerking dat, zelforganisatie een uiting is van collectieve actie door groepen of individuen of lokale gemeenschappen, ter verbetering van hun kansen en welzijn, en dat opbouwwerk een proces constitueert van het helpen van groepen in gemeenschappen om de veranderingen die die gemeenschap wenst tot stand te brengen, vaak met ondersteuning van een opbouwwerker;

13. Verkeert in de overtuiging dat, opbouwwerk belangrijke lessen en inspiratie kan bieden aan lokale bestuurders en ambtenaren;

14. Onderstreept dat, de rol van een opbouwwerker bestaat uit het ondersteunen van een gemeenschap ter ontwikkeling van de vermogens die zijn benodigd om de eigen doelstellingen te kunnen vervullen, inclusief de vast-

stelling van wat er veranderd moet worden en inzicht in de context (lokale economische trends, sociale omstandigheden, demografische veranderingen, etc.);

15. Stelt de ontwikkeling vast van een heel scala van opbouwwerk-initiatieven op het gebied van huisvesting, renovatie van oude panden, in het betrekken van bewoners bij het woning- en buurt-beheer en de verbetering van verloederde wijken;

16. Juicht het bestaan van lokale bewegingen in vele lidstaten toe, die vanuit de interesse voor de eigen woonomgeving, in buurt, dorp, stad of wijk komen tot een breed scala van lokale vrijwilligersgroepen die op vele terreinen actief zijn;

17. Stelt de ontwikkeling van 'gemeenschaps-architectuur', opbouwwerk vast in bewegingen, die is gericht op het stimuleren van lokale van onder-op initiatieven ter verbetering van de fysieke stedelijke omgeving;

18. Onderstreept het feit dat opbouwwerk een grote rol moet spelen in het scheppen van kansen op arbeid en in de economische regeneratie van de buurt, en juicht de nationale en internationale initiatieven toe die dit uitdragen;

19. Onderstreept de belangrijke rol van de particuliere sector in processen van opbouwwerk, (verwijzing naar 'Business in the Community', UK.)

20. Vraagt aandacht voor de vele internationale conferenties ter zake, die in de afgelopen jaren zijn gehouden, (verwijzing naar 'Local Action in Europe and North America', Montreal 1988 en de komende 'Conference on Community Development in Europe, 1992', Swansea, September 1989.)

21. Onderkent dat opbouwwerk een constituerende rol heeft gespeeld in de conceptie van veel van het werk dat door de Raad van Europa is verricht ten aanzien van vraagstukken van stedelijk beleid die voortvloeien uit de 'European Campaign for Urban Renaissance'.

22. Stelt met goedkeuring, het werk dat is gedaan op het gebied van opbouwwerk door supra-nationale organisaties (EEG, OECD en de VN), vast;

23. Vraagt in het bijzonder aandacht voor het werk dat is gedaan door 'the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions', Dublin, aan 'Coping with Economic and Social Change at the Local Level', en door de 'World Health Organisation' (Regional Office for Europe) aan 'Healthy Cities', dat als doelstelling heeft om gezonde leefstijlen in een gezonde omgeving te bevorderen door middel van bewonersparticipatie en multisectorale benaderingen van het thema Gezondheid.

I. Vraagt nationale, regionale en lokale overheden in de lidstaten te erkennen dat opbouwwerk:

24. Een nieuwe voorziening kan zijn of nieuwe kansen kan bieden aan de betrokken burgers, de toegang tot bestaande voorzieningen of mogelijkheden (zoals onderwijs of toegang tot de gezondheidszorg) kan verbeteren, of specifieke diensten kan aanbieden om specifieke behoeften te bevredigen (zoals in het geval waarin een groep gezamenlijk een bepaald gezondheidsprobleem deelt en kan profiteren van de uitwisseling van ervaringen, of in dezelfde omstandigheden ten aanzien van een specifiek gezondheidsprobleem verkeert zoals ouders van geestelijk gehandicapte kinderen);

25. De vermogens en het (zelf)vertrouwen van mensen kan vergroten, en aldus beschikt over een onschatbare educatieve invloed op organisatie, probleemanalyse, cultureel en milieutechnisch bewustzijn en inzicht in de bestuurlijke processen - betrokkenheid via collectieve actie kan bijdragen tot zelfontwikkeling en overdracht van vaardigheden;

26. Een belangrijke uitstraling ('spill-over-effect') kan hebben, ondanks het feit dat de omvang van een initiatief klein kan zijn in termen van schaal en belang,

een uitstraling die anderen in de groep of buurt inspiratie en bevestiging kan schenken, dat vervolgens kan leiden tot een veel verderreikend effect dan in directe zin zichtbaar is;

27. Nieuwe en aanvullende vermogens kan vrijmaken, in termen van vrijwillige en gemeenschappelijke inspanning, financiën, materialen en andere fysieke vermogens en de kracht van collectieve betrokkenheid, en ter verdere aanvulling, overbodig geworden vermogens kan vrijmaken zoals bijvoorbeeld via hergebruik van land of gebouwen of 'recycling';
28. Een besef van verantwoordelijkheid en eigendom en lokale identiteit kan versterken in gebieden waar voordien sprake was van een gevoel van anonimiteit, en dit kan buurten veiliger en vertrouwd maken en dit leidt weer tot beter onderhoud van en betere zorg voor de omgeving;

29. Het functioneren van lokale politieke instellingen kan verbeteren, dank zij meer lokale participatie, beter begrip, meer realistische verwachtingen, betere informatie over behoeften en mogelijkheden, en nauwere van dag-tot-dag werkrelaties tussen burgers en gemeentelijke ambtenaren en raadsleden;

II. Besluit:

30. Stappen te ondersteunen die eventueel worden ondernomen tot de vorming van een Europese vereniging voor opbouwwerk;
31. Het eigen 'Committee on Environment and Town Planning' om indien van toepassing, vervolginiciatieven te onderkennen die mogelijk worden genomen door de CLRAE voortvloeiende uit dit stuk;
32. Lokale en regionale besturen aan te bevelen:

- a. zo veel mogelijk steun te verlenen aan diverse initiatieven van groepen en individuen, gericht op, het op eigen kracht verbeteren van de eigen gemeenschap;
- b. gelden te fourneren ter ondersteuning van stichtingen of andere specifieke organisaties die zich bezighouden met de diverse aspecten van het gemeenschapsleven en opbouwwerk;
- c. tot overeenstemming te komen met specifieke verenigingen die zich bezighouden met sociale solidariteit ter verbetering van bestaande maatschappelijke voorzieningen.

(Commentaar en vertaling Fenny Gerrits. Een kopie van de Engelse versie, zoals die in MO nr. 79 is gepubliceerd, kan door belangstellenden bij de redactie worden opgevraagd.)



Europees Charter Bewonersinitiatieven

door Jan Beerenhout, voormalig lid van de Adviesgroep Sociale Vernieuwing

Een kleine drie jaar geleden kwam in Dublin, bij de European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, een groot aantal vertegenwoordigers van bewonersgroepen uit heel Europa bijeen. Het doel was om te bespreken wat de plaats van bewonersinitiatieven in de verschillende landen was, en op welke wijze de Europese Unie die zou kunnen steunen of verbeteren. Tussen de deelnemers aan die werkconferentie, waarvan de verslagen en aanbevelingen ondertussen zijn verschenen, is permanent contact blijven bestaan. Onder andere om te pogen de geformuleerde aanbevelingen voor het serieus nemen van bewonersinitiatieven te formaliseren. Vooral de Nederlandse delegatie naar die conferentie heeft de afgelopen jaren gewerkt aan een concept-

Europees Charter, dat thans in Brussel door leden van het Europees Parlement wordt bestudeerd. In verschillende Europese landen bestaat nauwelijks of pas sinds kort een lokale democratische structuur waarbinnen politiek en anderszins (niet-politiek) actieve, bewoners en hun organisaties aandacht krijgen voor hun wesen, klachten, ideeën en suggesties. De politiek actieve bewoners hebben veelal wel hun politieke kanalen, maar degenen die buiten dat circuit staan, 'those who are excluded' (nog) niet. 'Those who are excluded', degenen die zijn afgesloten of buitengesloten van het politieke circus, zijn wel degelijk bezig met het verbeteren van hun woon- en werkomstandigheden. Door het simpele feit dat men niet in het politieke circuit zit (of daardoor niet gecorrumpereerd wil worden) heeft men het oneindig veel moeilijker. Het 'Concept-Charter', gemaakt door de Nederlandse delegatie, dat

thans in bespreking is, zal door het EP gelooft moeten worden, en een soort Europees raamwerk, 'warme jas' moeten bieden voor al die bewoners die van Oporto tot Dresden met hun woon- en leefomgeving bezig zijn. Dat is natuurlijk niet alles: Europese erkenning en bescherming is de volgende stap. Voorzien is ook in de oprichting van een Europees Fonds voor rechtstreekse, zelfstandige ondersteuning door het EP van lokale bewonersinitiatieven, desnoods buiten de thans geldende lokale of nationale politieke kanalen om. Dat laatste zal nog het grootste probleem geven, want het toedelen van dergelijke 'macht' aan het EP is bepaald geen populair onderwerp.

Iedereen die belangstelling heeft voor het concept-Europees Charter en of de voortgang daarvan kan zich melden bij:
Jan Beerenhout
Transvaalkade 4
1092 JH Amsterdam. □

Biza in Europa

door Fenny Gerrits

Onlangs kregen wij de beschikking over een verslag van Iris Meerts van haar stage bij het ministerie van Binnenlandse Zaken. In het kader van haar studie Bestuurskunde aan de Universiteit Twente liep zij van 29 augustus 1994 tot en met 16 december 1994 stage bij de afdeling Coördinatie Bestuursbeleid, Directie Interbestuurlijke Betrekkingen en Informatievoorziening, DG Openbaar Bestuur. De titel van het verslag luidt "BIZA goes Europe" en de inhoud vormt een belangrijke bron van informatie het beeld dat allerlei betrokkenen hebben van het ministerie, ten aanzien van de rol in Europese beleidsvorming.

In haar onderzoek ging zij uit van het nieuwe Nederlandse Grote Steden-beleid zoals dat werd aangekondigd in het Regeerakkoord van 1994. Dit beleid stond ten tijde van het onderzoek nog in de kinderschoenen omdat de Regiegroep, onder regie van staatssecretaris Kohnstamm (en voorzitterschap van Wim Kok) pas sinds september 1994 bestaat. Dit betekent dat zij in het onderzoek slechts aan 'papier-tijgers' kan refereren, omdat het beleid immers nog niet de implementatie-fase had bereikt. In het kader van haar onderzoek deed zij een literatuur-studie en interviewde zij een keur aan 'contact-personen' die in meerdere of mindere mate betrokken zijn bij het Brusselse beleid en in staat zijn om een inschatting te maken over de mogelijke rol van het ministerie van Binnenlandse Zaken daarbij. De 'contact-personen' die werden ondervraagd in het kader van het onderzoek kunnen worden opgedeeld in twee groepen: ambtenaren van de ministeries van Binnenlandse, Buitenlandse en Economische Zaken en Sociale Zaken en Werkgelegenheid, alsmede van het CBA; en respondenten uit de stedenverbanden die zich bezighouden met belangenbehartiging van die steden op Europees niveau, zoals Quartiers en Crise, Raad der Europese Gemeenten en Regio's, sectie Ne-

derland en de VNG. Uit de gesprekken blijkt dat er enige 'koudwater-vrees' bestaat ten aanzien van de uitbreiding van de rol van BiZa-ambtenaren in Brussel. Men constateert algemeen dat die rol op dit moment niet groot is en spreekt twijfels uit over uitbreiding ervan. Een aantal steden, en zeker de grote steden hebben zo hun eigen contacten in de Brusselse bureaucratie opgebouwd. Coördinatie op nationaal niveau inzake het stedenbeleid zullen zij niet onmiddellijk als voordelig beschouwen.

Als belangrijk argument komt naar voren dat BiZa eerst maar eens een visie moet ontwikkelen over het Grote Steden-beleid en over de wijze waarop BiZa hiermee Europees 'de boer op moet'. Het is jammer, maar veelzeggend dat de respondenten zelf klaarblijkelijk niet hebben meegedacht over de mogelijke rol van BiZa. Zij komen niet met suggesties en opmerkingen die bruikbaar zijn ter ontwikkeling van een dergelijke visie. Gelukkig biedt het onderhavige onderzoek veel stof tot nadenken en draagt het een bouwsteen aan omtrent ideeënvorming ter zake.

Iris Meerts bracht keurig in kaart welke geldstromen uit Brussel, waar in Nederland aankomen. Deze 'naakte' feiten zeggen in feite al genoeg over de willekeur die tot stand komt bij het gegoochel met subsidie-aanvragen (Flevoland!). Nederlandse regio's nemen het niet zo nauw met statistieken, en ook niet met regio-grenzen en indelingen. Men zoekt de meest 'subsidiabele' territoriale indeling, in relatie tot de Brusselse doelstelling. Het is daarom dat er toch naar een 'monitoring-instrument' moet worden gezocht, opdat het Brusselse geld zo goed mogelijk besteed kan worden. De Armoede-atlas (zie elders in deze MO) van het NIZW zou kunnen uitgroeien tot een dergelijk instrument. Als je de onderzoeks-resultaten beziet kun je constateren, dat er ten aanzien van EU-steun gevestigde belangen bestaan waarvan het maar de vraag is of die zich hebben gevormd op basis van eerlijke afwegingen. Dat er een bestuurlijke instantie in Nederland bestaat, zijnde het ministerie van Binnenlandse Za-

ken, die hierin orde op zaken zou willen stellen is een goede zaak. Daartoe zal dit ministerie inderdaad nog veel interne ontwikkelingen moeten ondergaan, want men is er niet 'klaar' voor. Maar om dit laatste vervolgens als argument te gebruiken tegen de ontwikkeling naar die rol toe, die blijkbaar in gang is gezet, gaat te ver. Nadat op nationaal niveau Sociale Vernieuwing in gang is gezet, en niet bepaald zonder resultaat, is het gewoonweg kortzichtig om dat gedachtengoed vervolgens niet los te laten op het Nederlandse EU-beleid. Dat zou len ook nooit goed hebben gevonden.

Het onderzoek geeft een helder beeld van de huidige bemoeienis van BiZa bij Europese zaken, en de tekortkomingen ervan. Het is goed geschreven en geeft weliswaar een in omvang beperkt, maar voldoende overzicht van de materie. Een nuttig document waar men op BiZa op verder kan bouwen.

