

Vic Veldheer

**De ontwikkeling van de
sociale problematiek in
(stedelijk) Nederland**

Nr. 48

Inleiding

Algemeen wordt aangenomen dat de leefsituatie van sommige groepen in de samenleving voor verbetering vatbaar is. Hoewel een dergelijke stellingname altijd een normatief element in zich draagt - wat is een voor iedereen aanvaardbare leefsituatie? - kan er vanuit het perspectief van de overheid - als uitvoerder van politiek vastgestelde prioriteiten - die leefsituatie nader worden onderzocht op de 'mate van leefbaarheid' voor het individu. Daarbij wordt de volgende redenering gevolgd.

De combinatie van individuele kwaliteiten, sociaal netwerk en maatschappelijke hulpbronnen waarover mensen beschikken, bepalen de mogelijkheden die zij hebben om hun levenskansen te realiseren. De beïnvloeding van deze drie facetten door de overheid is het grootst bij de laatste; bij de eerste twee is het individu zelf en zijn directe omgeving die primair verantwoordelijk zijn voor het realiseren van die levenskansen. Wat die maatschappelijke hulpbronnen betreft heeft de overheid een zekere invloed op de (her)verdeling daarvan over de bevolking. Voor de overheid liggen daar de meeste aangrijpingspunten om beleid te voeren.

In de huidige samenleving zijn *opleiding, arbeid en inkomen* de belangrijkste maatschappelijke hulpbronnen. Iedereen is verplicht van zijn vijfde tot zijn zestiende jaar een opleiding te volgen waarmee men zich verder kan ontplooiën in de maatschappij. Eén van die ontplooiingsmogelijkheden is betaalde arbeid, omdat men zich daarmee een inkomen kan verwerven. Uit onderzoek is ook gebleken dat de vervulling van behoeften op deze drie terreinen een grote bijdrage levert aan iemands welbevinden.

Onderwijs, arbeid en inkomen zijn hulpbronnen die ook object van overheidsbeleid zijn en wel in tweeërlei opzicht. In de eerste plaats ondersteunt de overheid de totstandkoming en instandhouding van voorzieningen op deze terreinen, opdat gelijke kansen worden geschapen voor iedere burger om van die hulpbronnen gebruik te maken. Achterliggende gedachte is het streven iedere burger zo optimaal mogelijk te laten participeren in de samenleving.

In de tweede plaats heeft de overheid het oog gericht op die mensen die er niet of onvoldoende in slagen hun levenskansen te verzilveren; hen wordt geprobeerd alsnog toegang tot die hulpbronnen te verschaffen via specifieke, op die groep gerichte maatregelen dan wel via inkomensmaatregelen enige compensatie te bieden.

De sociale problematiek waarmee overheden worden geconfronteerd komt voort uit of hangt vaak samen met het niet of onvoldoende deelnemen van mensen aan onderwijs en arbeid en het hebben van een gering inkomen. De veronderstelling is legitiem dat naarmate men minder gebruik maakt van deze hulpbronnen, de kansen op een redelijk bestaan afnemen. Een lage opleiding vermindert de kans op werk en daarmee op een redelijk inkomen. Bij het beschrijven van de ontwikkelingen in de sociale problematiek wordt derhalve naar het gebruik van deze bronnen gekeken. Daarmee wordt feitelijk het begrip sociale achterstand ingevuld.

Van belang is op te merken dat bovengenoemde redenering alleen geldt voor de studerende en werkende bevolking: voor ouderen en arbeidsongeschikten geldt deze om voor de hand liggende redenen niet. Zij maken nog maar weinig gebruik van deze hulpbronnen en hen daar weer naar terug- of toeleiden heeft betrekkelijk weinig zin. Voor die groep zijn het sociale netwerk en individuele kwaliteiten van grotere betekenis voor hun leefsituatie dan opleiding en arbeid. Ook het inkomen is grotendeels bepaald en nog maar in geringe mate door betrokkene zelf beïnvloeden.

Er kan derhalve nog een bevolkingsgroep worden onderscheiden die in een aantal opzichten beperkingen ondervindt in het functioneren in de samenleving en waar voor de overheid een taak is weggelegd: mensen met een *beperkte zelfredzaamheid*. Hierbij kan sprake zijn van beperkingen in fysieke, psychische of verstandelijke, of sociale zin. Hiertoe kunnen gerekend

worden de lichamelijk en verstandelijke gehandicapten, chronisch zieken, arbeidsongeschikten, zorg behoevende ouderen, psychiatrische patiënten, de dak- en thuislozen, ex-gedetineerden, een deel van de eerste generatie allochtonen en de meer recente groep immigranten. Deze passeren in het vervolg de revue.

Achterstand kan zich op verschillende wijzen manifesteren:

- * geografisch: de leefsituatie verschilt op genoemde terreinen tussen stad en platteland, of tussen de grote steden en de rest van Nederland; in elk geval is de kans daarop aanwezig. Dan kan binnen de grote stad nog specifiekere gekeken worden naar verschillen tussen buurten en wijken. In buurten en wijken waar de problemen zich ophopen is sprake van *probleemconcentratie*.
- * persoonlijk: problemen kunnen zich manifesteren bij personen waarbij de mogelijkheid bestaat dat zij van meer dan een probleem last hebben; er zijn groepen in de samenleving te identificeren die in meer dan een opzicht te maken hebben met factoren die hun levenskansen negatief beïnvloeden: *probleemcumulatie*.

Op grond van de hier summier aangeduide redenering wordt een concieze beschrijving van de sociale problematiek en de ontwikkelingen daarin van de afgelopen tien jaar gegeven. Het streven is een zo volledig mogelijk en accuraat beeld te geven, maar de beschikbare gegevens zijn niet in alle gevallen daarvoor adequaat. Helaas is op onderdelen het inzicht dus niet geheel volledig.

De beschrijving is opgesplitst in demografische, economische, sociale en culturele ontwikkelingen.

1 Demografische ontwikkelingen¹

1.1 Landelijk beeld

De belangrijkste demografische ontwikkelingen van de afgelopen periode zijn samen te vatten in termen als immigratie, vergrijzing en ontgroening, huishoudensverduunning en (frictie-)alleenstaanden.

Sinds 1985 is de bevolking van Nederland met 1 miljoen mensen toegenomen tot 15,5 miljoen in 1996. Daarvan zijn ruim 3,5 miljoen mensen ouder dan 55 jaar; 2,1 miljoen zijn ouder dan 65 jaar. In de afgelopen 25 jaar is het aantal ouderen met bijna 40% gestegen, de komende 25 jaar wordt een toename van ongeveer 60% verwacht. De geboortegolven van de jaren veertig en vijftig zijn hiervan de belangrijkste oorzaak.

Algemeen wordt als belangrijkste kenmerk van de jaren zestig tot ver in 2000 de *vergrijzing* genoemd, waarbij zowel het aandeel van de bejaarden (65-80) als van de hoogbejaarden (80+) toeneemt. Ook het aandeel van de categorie 40-64 jaar zal stijgen. Het aantal alleenstaanden onder ouderen zal de komende twintig jaar met circa 55% toenemen. De dubbele vergrijzing, d.w.z. dat het aantal oudsten sneller in omvang toeneemt dan het aantal ouderen als geheel, zal zich de komende 25 jaar naar verwachting minder sterk voordoen dan voorheen.

Het aandeel *alleenstaanden* in het totaal van de huishoudens is sinds 1960 2,5 keer zo hoog. Sinds 1981 steeg dit aandeel met een factor 1,4. Het percentage alleenstaande huishoudens steeg van 27% in 1985 naar 31% in 1995. Het aandeel alleenstaanden beneden de 65 jaar steeg zelfs met een factor 2. Daarentegen daalde het percentage huishoudens met kinderen van 46% in 1985 tot 38% in 1995. Het aandeel van eenoudergezinnen bleef in deze periode constant, circa 5% van alle huishoudens. In 1995 was bijna 13% van alle huishoudens met kinderen een eenoudergezin.

Tussen 1960 en 1985 is sprake van een duidelijke toename van het aantal *jongeren*, daarna komt die tot stilstand, behalve voor de categorie 12-19-jarigen. In 1996 telt Nederland bijna 5 miljoen personen in de leeftijd 0-25 jaar. Uit onderzoek blijkt dat 10%-15% van deze groep meer dan gemiddeld met problemen wordt geconfronteerd die tot uitdrukking kunnen komen in hun gedrag.

Wat de ontbinding van relaties betreft, die vindt meer plaats door scheiding en minder door overlijden van de partner zoals dat in de jaren vijftig en zestig het geval was. Was die verhouding vroeger 15-85, thans is die 37-63%. Wanneer een relatie naar het oordeel van (een van de) partners niet meer voldoet aan de gestelde eisen of verwachtingen, wordt die thans eerder beëindigd dan vroeger. Deze tendentie leidt tot wat wel 'frictie-alleenstaanden' worden genoemd: mensen die om deze reden tijdelijk alleen wonen tot een nieuwe partner is gevonden.

Indien uitgegaan wordt van de term *allochtonen* ('alle ingezetenen met een buitenlandse herkomst volgens het eigen geboorteland of dat van de ouders') leven in 1996 in Nederland bijna 2,6 miljoen personen, dat is meer dan 16% van de bevolking. Zo omschreven is de term allochtonen breder dan etnische minderheden. Zijn we strenger ('beide ouders niet in Nederland geboren'), dan telt Nederland bijna 1,7 miljoen minderheden, oftewel 11% van de bevolking. Perken we de groep weer verder in, nl tot personen die uit Turkije, Marokko, Suriname en de Antillen afkomstig zijn en de voorlopig of definitief geaccepteerde asielzoekers, dan telt Nederland tussen 1,1 en 1,3 miljoen leden van etnische minderheidsgroepen (= 7,3% tot 8,4% van de bevolking).

De vier grootste minderheidsgroepen (Surinamers, Turken, Marokkanen en Antillianen/Arubanen) telden in 1996 in totaal 873.000 leden. In de periode 1990-1996 was hier de

toename ruim 181.000 mensen. (Ter vergelijking: de autochtone bevolking groeide in dezelfde periode met 204.000 personen).

Telde Nederland in 1996 tussen 1,1 en 1,3 miljoen leden van etnische minderheidsgroepen, in 1985 werd het totaal geschat op circa 615.000 personen. Dat is een toename in ruim tien jaar tijds van ruim 50%. Het percentage personen van de bevolking dat tot een etnische groep behoort, stijgt van 2,1% in 1975 via 4,3% in 1985 naar circa 8% in 1996. In het SCR 1986 werd de verwachting uitgesproken dat de etnische minderheden nooit meer dan 10% van de bevolking zullen uitmaken; tien jaar later komt dat aandeel toch redelijk in zicht.

Naar verhouding vestigen de leden van deze groepen zich hoofdzakelijk in de vier grote steden: in 1996 woont bijna 46% van de minderhedenbevolking in een van de vier grote steden, terwijl dat voor de Nederlandse bevolking voor slechts 13% geldt. Van de vier grote steden heeft Utrecht verhoudingsgewijs de meeste Marokkanen (Jeugdmonitor Utrecht 1997).

Het aandeel *jongeren* in de minderhedenbevolking is veel groter dan in de autochtone bevolking: van de Turkse en Marokkaanse bevolking is ongeveer tweederde jonger dan 30 jaar, bij de Surinamers en Antillianen ligt dit percentage op 60%. Voor de autochtone bevolking geldt bijna het omgekeerde: iets meer dan 60% is ouder dan 30 jaar.

Wat de groep mensen betreft met een *beperkte zelfredzaamheid* ziet de omvang er als volgt uit.

In 1995 waren er circa 295.000 personen met verstandelijke beperkingen. Daarin zijn (o.a. demente) ouderen van 70 jaar en ouder oververtegenwoordigd (178.500). Bijna driekwart van de totale groep woont zelfstandig of bij ouders en familie. 560.000 mensen hadden ernstige lichamelijke beperkingen (in 1995). Ook hier zijn de ouderen van 70 jaar en ouder oververtegenwoordigd: 365.000.

Het aantal personen met ernstige verstandelijke beperkingen stijgt van 49.000 in 1987 naar 52.400 in 1995.

Het aantal arbeidsongeschikten (WAO/AWW) in 1985 bedroeg 758.000 en bereikte in 1993 een hoogtepunt: 921.000 uitkeringsgerechtigden. In 1996 was dit gedaald naar 853.000 mensen (CBS 1998: 126).

In 1995 werden ruim 45.000 mensen in een psychiatrisch ziekenhuis opgenomen. Door dubbeltellingen en ambulante behandelingen ligt het feitelijk aantal psychiatrische ziekenhuispatiënten jaarlijks op ruim 22.500.

1.1 Stedelijk beeld

Spitsen we de demografische ontwikkelingen toe op het grondgebied van de grote stad, dan valt een aantal tendenties op. Van oudsher kennen de grote steden een bevolkingssamenstelling die enigszins afwijkt van de rest van Nederland. Zo was in 1982 bijvoorbeeld 29,1% van de huishoudens een gezin met kinderen, terwijl dat in heel Nederland 45,3% was. In datzelfde jaar bedroeg het aandeel van de huishoudens van etnische minderheden 6,9%, voor heel Nederland gold een percentage van 2,2. Ruim 15 jaar geleden woonden er dus al drie keer zoveel etnische minderheden in de grote steden als elders in het land.

Vergelijken we de situatie van 1982 met die van 1994, dan is de dominantie van bepaalde bevolkingscategorieën in de grote stad alleen maar toegenomen. Lagere inkomensgroepen, etnische minderheden, alleenstaanden, paren onder de 25 jaar en eenoudergezinnen zijn oververtegenwoordigd. Verder is er sprake van ontgrijsing van de stad en verhuizen echtparen van boven de 55 jaar naar de randgemeenten. Deze afwijkende bevolkingssamenstelling hoeft op zich niet verontrustend te zijn, wel is de verarming van de grote stads bevolking zorgwekkend. Daarop wordt in paragraaf 2.2 nader ingegaan.

In de jaren 1990-1994 hebben de grote steden uit de binnenlandse migratie een huishoudensverlies geleden van 4% per jaar (WBO). Dit verlies treft vooral de paren in de leeftijdsgroep 25-54 jaar, de gezinnen met kinderen en de hoogste inkomens. In absolute getallen: van het bevolkingsverlies van 39.000 huishoudens behoort 35.000 tot de bovenste helft van de inkomensverdeling.

Wat de etnische component betreft in de bevolkingssamenstelling, is op te merken, dat het aandeel in de bevolking van de drie grootste steden steeg van bijna 6% in 1975 naar ongeveer 30% in 1995. In Utrecht groeide dat aandeel in diezelfde periode van 5% naar 21%. In het SCR 1996 wordt geconcludeerd, dat de etnische minderheden een sterk stempel zijn gaan drukken op het leven in de grote stad. "Dit verschijnsel is verweven met de verarming van de grote stad en knaagt mede door het hoge tempo waarin de transitie zich voltrok, ook aan een toch reeds eroderende sociale cohesie op buurtniveau. De immigratie is gepaard gegaan met een nieuwe sociale tegenstelling in een samenleving die in het grootste deel van de periode juist een nivellering doormaakte. De grote stad heeft in dit polarisatieproces een steeds extremere positie gekregen" (p. 567).

2 Economische ontwikkelingen²

2.1 Werk en werkgelegenheid

2.1.1 Landelijk beeld

Na de economische crisis van begin jaren tachtig, is vanaf 1984 de werkgelegenheid sterk toegenomen. Het aantal werkenden steeg van 4,7 miljoen in 1983 naar 5,9 miljoen in 1993. Na een korte stagnatie is de toename van de werkgelegenheid in 1995 doorgegaan: in 1995 en 1996 kwamen er bijna 270.000 werkenden bij. Eind 1996 telde Nederland bijna 6,2 miljoen werkenden. Over het geheel genomen heeft de werkgelegenheids groei in de jaren 1983-1996 geresulteerd in een toename van het aantal werkenden met 1,5 miljoen personen. In de afgelopen tien jaar is in Nederland de beroepsbevolking gegroeid met 1,6% per jaar (ter vergelijking: in de ons omringende landen was die groei 0,5% per jaar). Die groei is slechts voor een deel te verklaren uit demografische ontwikkelingen, voor een ander deel uit de snelle stijging van de arbeidsparticipatie van vrouwen. De achterhoede positie die Nederland in vergelijking met andere landen op dit laatste punt had, is in de afgelopen vijftien jaar ingelopen.

Deze groei is evenwel onvoldoende om alle werkzoekenden aan een baan te helpen. De werkloosheid is nog aanzienlijk en concentreert zich in bepaalde bevolkingsgroepen, zoals de allochtonen die een buitenproportioneel hoge werkloosheid kennen. Hun aandeel werklozen in de beroepsbevolking was in 1996 nog altijd drie tot vijf keer zo hoog als onder de autochtone beroepsbevolking. Van die laatste was 6% in 1996 werkloos, onder de minderheidsgroepen bedroeg de werkloosheid 30% onder de Marokkanen en 17% onder de Surinaamse beroepsbevolking.

Belichten we de positie van de *langdurig werklozen*, dat wil zeggen zij die langer dan een jaar zonder betaalde arbeid zijn.

Van het totale aantal werklozen schommelde het aandeel langdurig werklozen in de afgelopen 15 jaar rond de 50%. Dat houdt in dat steeds rond de 200.000 personen langer dan een jaar zonder werk waren; ruwweg de helft daarvan is langer dan drie jaar werkloos. In 1996 waren er gemiddeld 440.000 personen werkloos van wie de helft (221.000) langer dan een jaar (CBS 1997). Deze telling is volgens de officiële definitie van geregistreerde werkloosheid: een ieder

van 16 tot 64 jaar die bij het arbeidsbureau als werkzoekende staat ingeschreven en die voor ten minste twaalf uur per week wil werken en die momenteel geen werk heeft. Worden echter alle werkzoekenden die bij het arbeidsbureau zijn ingeschreven als werkloos beschouwd, dat loopt het aantal werklozen op tot 867.000 mensen. Het aantal langdurig werklozen bedraagt dan 469.000. Het hanteren van de uren-grens en de 'vervuiling' van de bestanden zijn enkele verklaringen voor dit verschil.

In deze notitie wordt uitgegaan van de officiële definitie, hoewel voor een ruimere omschrijving ook wel wat is te zeggen. De meeste kennis van de werkloosheid en haar duur is evenwel gebaseerd op de officiële definitie en om die reden wordt die hier ook gebruikt, maar wel met de notie in het achterhoofd dat de feitelijke omvang van het verschijnsel daarmee wordt onderschat (zie ook Paul de Beer 1997: 24).

De langdurige werkloosheid concentreert zich bij laag opgeleiden (54%) en allochtonen (29%). Van de totale beroepsbevolking is 3,7% langdurig werkloos, van de laag opgeleiden (ten hoogste vbo of mavo) is dit 6,4% en van de allochtone beroepsbevolking 11,8%. Van de vier minderheidsgroepen tezamen is zelfs 16,7% langdurig werkloos (De Beer 1997: 25).

De samenstelling van de groep langdurig werklozen is in de afgelopen tien jaar veranderd: het aandeel van de laag opgeleiden is gedaald van 80% in 1985 tot 54% nu. Het aandeel allochtonen daarentegen is sterk gegroeid van 10% in 1985 tot 17% nu. Beide ontwikkelingen zijn toe te schrijven aan veranderingen in de samenstelling van de beroepsbevolking. *Opleiding en etniciteit zijn meer bepalend voor de kans op werkloosheid dan leeftijd en geslacht.*

In het SCR 1996 wordt in tamelijk alarmerende termen gerapporteerd over de werkloosheid onder allochtonen. Onder Turken bedroeg de werkloosheid in 1984 38%, die onder Marokkanen 42%. De schattingen voor Surinamers, Antillianen en Molukkers zijn van eenzelfde orde van grootte. Tien jaar later is dit beeld iets veranderd: de werkloosheid onder Surinamers, Antillianen/Arubanen is sterk verminderd en bedraagt dan iets meer dan 20%. De werkloosheid onder de Turken en Marokkanen is over de gehele periode genomen min of meer constant gebleven of neemt nog iets toe. De absolute werkloosheidscijfers geven een wat andere kijk op de ontwikkeling van de werkloosheid. De licht negatieve ontwikkeling van de werkloosheidpercentages onder Turkse en Marokkaanse mannen komt absoluut gezien neer op een toename van het aantal werklozen met een factor van ongeveer 1,75. Tussen 1987 en 1994 stijgt dat aantal van 19.900 naar 36.900. De afname van de werkloosheid onder mannen van Surinaamse, Arubaanse, Antilliaanse afkomst met zo'n 10%, betekent in absolute termen gesproken nauwelijks een vermindering: van 29.900 naar 29.400.

Al met al kan *geconcludeerd* worden opleiding en etniciteit meer bepalend zijn voor de kans op werkloosheid dan leeftijd en geslacht. De ontwikkeling van de werkloosheid verloopt niet voor allochtonen gelijk. De Surinamers, Antillianen en Arubanen springen er veel gunstiger uit dan de Turken en Marokkanen. Bij die laatste groep is de werkloosheid in 1994 op bijna hetzelfde niveau als in 1987. Wel valt op dat de jongere Turkse en Marokkaanse vrouwen in positieve zin eruit springen en de Turkse jonge mannen in negatieve zin. Hun werkloosheid ligt op een aanzienlijk hoger peil dan de werkloosheid onder de andere minderheidsgroepen.

Niettemin is het absolute aantal werklozen onder de minderheidsgroepen sinds 1987 flink toegenomen: van 60.000 toen naar 88.000 in 1994. Niet alleen is de omvang relatief veel groter dan onder de autochtone bevolking, maar ook een veel groter deel van hen is langdurig werkloos. Dat laatste maakt de kans op werk uitermate klein.

2.1.2 Stedelijk beeld

De werkgelegenheid in de vier grote steden heeft zich veel ongunstiger ontwikkeld dan in de rest van het land. De werkloosheid in de 25 grote steden is verhoudingsgewijs omvangrijk. Slechts in 3 steden - Eindhoven, Haarlem en Leiden - ligt het werkloosheidspercentage op het landelijke gemiddelde; in de overige 22 steden ligt dat er boven (ISEO: jaarboek 1997 grote steden beleid).

Het SCR 1996 (p. 80) meldt dat 'terwijl het totale aantal banen van werknemers tussen 1973 en 1993 met een derde (34%) toenam, het aantal banen in de vier grote steden nagenoeg gelijk bleef (+1%)'. Reden hiervoor is dan veel werkgelegenheid zich heeft gevestigd in c.q. verplaatst is naar de randstedelijke gebieden. Belangrijkste reden voor deze tendens is dat de grote stad een steeds minder aantrekkelijke vestigingsplaats is geworden voor bedrijven (hoge vestigingskosten, bereikbaarheid, congestieverschijnselen). Wordt de werkgelegenheidsontwikkeling bezien voor de grootstedelijke gebieden in vergelijking met de rest van Nederland, dan is het beeld veel minder somber en is nog maar sprake van een gering verschil. Tot begin jaren tachtig verschilde het werkloosheidspercentage in de vier grote steden niet veel van de rest van het land, daarna gaat het in ongunstige zin afwijken: in 1994 is de werkloosheid in die steden anderhalf maal zo hoog als in de rest van het land, hetgeen vooral kan worden toegeschreven aan de ontwikkelingen in Amsterdam en Rotterdam. Tussen 1983 en 1993 neemt de werkloze beroepsbevolking in de vier grote steden toe met 11.000 tot 98.000 personen. Het werkloosheidspercentage in 1995 is voor Amsterdam en Rotterdam 14, voor Utrecht en Den Haag 9 en voor heel Nederland 8. De werkloosheid is het hoogst onder laag opgeleiden.

In de jaren 1994 en 1996 is de werkloosheid in de vier grote steden -in lijn met de landelijke ontwikkelingen- teruggelopen, vooral onderen jongeren en autochtonen. Dat geldt ook voor de langdurige werkloosheid: het aandeel in de beroepsbevolking neemt slechts in twee steden (Den Haag en Rotterdam) toe, in de andere steden blijft deze (bij een dalende werkloosheid) stabiel of neemt zelfs af. Dat laatste geldt voor Arnhem, Leeuwarden, Groningen en Nijmegen. Omdat de daling van de werkloosheid onder allochtonen, vrouwen en 50+ers veel geringer is geweest dan onder andere categorieën, is het aandeel van genoemde groepen in het werklozenbestand toegenomen. Analyses op wijkniveau wijzen uit dat in wijken met een hoog werkloosheidsniveau het aandeel werklozen in de beroepsbevolking is gestegen (ISEO: Jaarboek 1997 Grote steden beleid p.4-5).

In het SCR 1996 is een vergelijking gemaakt tussen de werkgelegenheidsontwikkeling in de vier grote steden en de zestien middelgrote steden (100.000-200.000 inwoners). Daaruit komt naar voren dat de banengroei in de vier grote steden sterk achterbleef bij die in de rest van het land (3,5% versus 13,3%) en dat die groei in de middelgrote steden boven het landelijk gemiddelde lag: 14,5%. Overigens laten die middelgrote steden onderling grote verschillen zien, uiteenlopend van een banengroei in Zoetermeer van 53% tot die in Tilburg van 21%. Enkele gemeenten kenden nauwelijks groei in deze periode.

Was in het begin van de jaren tachtig het werkloosheidspercentage in de middelgrote steden vrijwel gelijk aan dat van de vier grote steden, daarna begint het uiteen te lopen. Begin jaren negentig ligt het werkloosheidspercentage in de middelgrote steden met 8,4% boven het landelijke percentage van 6,9%, maar onder dat van de vier grote steden, dat een percentage van 11 kent.

De verschillen in werkloosheidspercentage tussen de zestien middelgrote gemeenten zijn eveneens groot: ligt bijvoorbeeld in Haarlem en Zoetermeer het percentage rond de 5%, de werkloosheid in Arnhem, Eindhoven, Enschede, Groningen, Maastricht, Nijmegen en Tilburg

is met 10-13% vergelijkbaar met die in Amsterdam en Rotterdam, en hoger dan die in Den Haag en Utrecht.

De hoge werkloosheid in de grote steden is voor een deel het gevolg van oververtegenwoordiging in de beroepsbevolking van groepen met een hoog werkloosheidsrisico, zoals allochtonen, vrouwen en ongeschoolden.

In het SCR 1996 wordt gezocht naar mogelijke verklaringen voor de hoge werkloosheid in de grote steden: de sterk postindustriële werkgelegenheidsstructuur in combinatie met een groot aandeel zwakke groepen in de beroepsbevolking en de sterke concurrentie van forenzen van buiten de grote stad vormen de belangrijkste verklaringsgrond.

2.2 *Inkomen*³

2.2.1 *Landelijk beeld*

In de Armoede monitor 1997 van het SCP en CBS worden de ontwikkelingen van huishoudens met een laag inkomen over een langere periode in kaart gebracht. Het vaststellen van de hoogte van de inkomensgrens beneden waarvan sprake is van een laag inkomen, is altijd een arbitraire keuze. Hier wordt aangesloten bij de benadering die gevolgd is in de Armoede monitor 1997. Daar is uitgegaan van gegevens over het *beleidsmatige* minimum: het sociale minimum geldt als norm, waarbij twee groepen zijn te onderscheiden. Zij die onder de norm zitten (tot 95% van de grens die in de sociale wetgeving is gesteld) en zij die een inkomen rond die norm (95%-105%) hebben.

Bij de *lage inkomensgrens* wordt uitgegaan van een bedrag 16.000 gulden: voor een alleenstaande die uitsluitend was aangewezen op een bijstandsuitkering, lag de koopkracht in de periode 1977-1995 tussen de 13.500 en 15.900 gulden (uitgedrukt in prijzen van 1990). Op grond hiervan is de grens die inkomens verdeeld in lage en overige inkomens gesteld op 16.000 gulden. De huishoudens met een laag inkomen zijn nader onderverdeeld naar hoogte van het inkomen waarbij afzonderlijk aandacht is besteed aan de groep met een inkomen tot 14.000 gulden. Het lage inkomen van andere huishoudens is afgeleid van dat van een alleenstaande om het zo hiermee vergelijkbaar te maken. In 1990 lag deze norm ruim 14% boven het bijstandsniveau.

In 1995 hadden 242.000 huishoudens een inkomen onder het beleidsmatige minimum, terwijl 667.000 huishoudens zich onder of rond het minimum bevonden. Dit komt overeen met respectievelijk 4% en 11% van alle huishoudens. Gemeten aan het criterium van de lage inkomensgrens, hadden in 1995 bijna 1 miljoen (996.000 huishoudens) een inkomen onder de armoedelijn. Dit is 16% van het totaal aantal huishoudens. Van bijna een kwart miljoen ligt het inkomen 5% onder het minimum. Van die bijna 1 miljoen huishoudens die in 1995 een laag inkomen hadden, verkeert ruim 40% (430.000 huishoudens, 7% van het totaal aantal huishoudens) al sinds 1992 in die positie. Dat is 10% meer dan in 1992 toen 390.000 huishoudens al minstens vier jaar een inkomen onder deze grens had.

Er zijn twee factoren aan te geven die bepalend zijn voor de ontwikkeling van het aantal huishoudens met een laag inkomen. De eerste is de hoogte van het beleidsmatige minimum: naarmate het bestaansminimum verder onder de lage inkomensgrens ligt, zullen er meer huishoudens met een laag inkomen worden geteld. Dit komt doordat een daling van de koopkracht voor huishoudens die naast een bijstandsuitkering aanvullende inkomsten hebben, tot gevolg heeft dat een deel van deze huishoudens met hun inkomen juist onder de lage inkomensgrens komt.

Een tweede factor is het aantal huishoudens dat praktisch uitsluitend is aangewezen op een bijstands- RWW- of AOW-uitkering. Tussen 1980 en 1984 was sprake van een sterke stijging

van het aantal werkloosheidsuitkeringen, daarna nam dit aantal af totdat in 1992 die omsloeg in een stijging.

De samenstelling van de groep verschilt per grens: wordt de beleidsmatige grens op 95% van het sociale minimum gelegd, dan bestaat de groep voor 38% uit actieven, voor de helft zijn dit zelfstandigen. Wordt de grens op 105% gelegd dan zijn er relatief minder actieven en meer werklozen, gepensioneerden en bijstandsontvangers.

Onder de groep met een laag inkomen zijn eenoudergezinnen, werklozen, bijstandsontvangers en gepensioneerden sterk vertegenwoordigd.

In de Armoedemonitor 1997 zijn ook de kansen berekend om uit de armoede te geraken. Deze zogenoemde *uitstroomkans* is relatief groot voor jongeren, tweeoudergezinnen en werkenden. Alleenstaande bejaarden hebben een zeer hoge blijfkans. In het algemeen geldt dat hoe langer de armoedeperiode duurt, hoe kleiner de kans wordt om eruit te komen.

Wanneer de periode 1977-1985 in ogenschouw wordt genomen dan zijn de volgende lijnen aan te geven.

Tussen 1977 en 1985 is de koopkracht sterk gedaald; deze daling viel samen met een sterke stijging van het aantal huishoudens dat van een uitkering rond het sociaal minimum moest rondkomen. Het percentage huishoudens met een laag inkomen liep op van 12 naar 22%; tussen 1985 en 1990 herstelde de koopkracht zich, behalve voor die groepen die uitsluitend op een bijstands-, RWW- of AOW- uitkering waren aangewezen. Het aantal werkloosheidsuitkeringen nam wel af, waardoor het percentage lage inkomens huishoudens daalde naar 15% in 1990.

Hoewel in de periode 1990 en 1994 het aantal huishoudens met een laag inkomen in absolute zin steeg met gemiddeld 19.000 per jaar, bleef het aandeel redelijk stabiel, omdat ook het totaal aantal huishoudens in die periode is gestegen. In 1994 was echter sprake van een daling van de koopkracht van het sociale minimum die samenviel met de stijging van het aantal werklozen. Mede hierdoor nam het aantal lage inkomenshuishoudens tussen 1993 en 1994 toe met 57.000. Een stijging die net zo groot was als in de jaren 1990-1993 als geheel. Door deze sterke groei steeg het percentage huishoudens met een laag inkomen in 1994 tot iets boven 16. Tussen 1994 en 1995 is dat aantal huishoudens verder gestegen met in totaal 26.000 tot ruim boven de 16%.

In het tweede jaarboek over armoede en sociale uitsluiting is gekeken naar arme gezinnen en de effecten van armoede op kinderen. Volgens het CBS heeft 11% van de gezinnen met kinderen een inkomen onder of rond het wettelijk sociaal minimum. Binnen die categorie behoren met name de eenoudergezinnen tot de sociale minima.

Getracht is vast te stellen in hoeverre armoede bij ouders effect heeft op de schoolprestaties, de maatschappelijke participatie en de gezondheid van hun kinderen (p.125).

De resultaten wijzen op het bestaan van effecten: kinderen die opgroeien in gezinnen die een laag inkomen hebben, maken minder gebruik van recreatieve voorzieningen -met name sport- en nemen minder deel aan culturele activiteiten dan kinderen uit gezinnen met een hoger inkomen. Belangrijke kanttekening hierbij is dat ook niet-financiële kenmerken van de ouder van belang blijken te zijn. Bovendien hebben kinderen uit arme gezinnen minder kans op een hoog onderwijsniveau, maar dat hangt ook samen met het opleidingsniveau van de moeder. Over de invloed van armoede op de gezondheid van kinderen zijn volgens de onderzoekers geen uitspraken te doen. Uit onderzoek dat in Utrecht is verricht zijn wel aanwijzingen gevonden voor het verband tussen gezondheid en sociaal-economische status (zie 3.2 verderop).

Nadere analyses geven grond voor de stelling dat leven onder of rond het sociale minimum een negatief effect heeft op de ontwikkeling van kinderen: zij blijven achter in de ontwikkeling van

schoolse vaardigheden, leveren minder schoolprestaties en ontwikkelen meer probleemgedrag. De zoektocht naar een verklaring hiervoor wijst uit dat de kwetsbare financiële situatie een indirect effect heeft op de ontwikkeling van kinderen en niet zozeer een direct effect. Het is veeleer de gezins- en opvoedingssituatie die maakt dat het leven in financieel nadelige omstandigheden zo'n nadelige invloed heeft op de ontwikkeling van kinderen (p.154-155).

2.2.2 Stedelijk beeld

In de Armoede monitor is eveneens nagegaan waar de armoede in Nederland is geconcentreerd. Op basis van gegevens uit het Regionaal inkomensonderzoek 1994 is een zogenoemde Armoede kaart samengesteld en daaruit blijkt wat iedereen al vermoedde: in Rotterdam, Den Haag en Amsterdam kunnen duidelijke armoedeconcentraties worden getraceerd; in Utrecht zijn die minder evident. In Rotterdam bevinden die zich in een ring om het zakencentrum, op beide oevers van de Nieuwe Maas.

In Amsterdam is sprake van een 'armoedeband' die van noordwest naar zuidoost loopt en die op twee plaatsen wordt onderbroken. Den Haag kent veel arme delen in twee centrale gebieden waarbij de concentraties het hoogst zijn in het noordelijke gebied (Transvaal, Schilderswijk, Rivierenbuurt, Laakkwartier en Binckhorst) en het zuidelijke gebied (Moerwijk, Spoorwijk, Den Haag zuid-west).

Ook elders in het land zijn armoedeconcentraties te zien, vooral in Noord-Nederland. Wat opvalt is dat die niet alleen in de grote steden m.n. Groningen en Leeuwarden liggen, maar dat er ook een aanzienlijk aantal 'armoedevlekjes' is in kleinere gemeenschappen. Mogelijke verklaringen kunnen zijn de lage inkomens van boeren, een hoge mate van vergrijzing door het wegtrekken van jongeren naar de grote steden en een hoge uitkeringsafhankelijkheid.

In Oost-Nederland is de armoede geconcentreerd in vier steden: Enschede, Almelo, Arnhem en Nijmegen. Ook Zwolle kent enkele aangrenzende armoedeconcentraties, deels met een minder intensief karakter. Zuid-Nederland kent weinig armoedegebieden: hier is duidelijk sprake van armoede als stedelijk verschijnsel. In de Randstad ten slotte is buiten de grote steden sprake van aaneengesloten arme gebieden in Leiden, Gouda, Lelystad en Dordrecht.

Bovenstaand beeld wordt in grote lijnen bevestigd in een top-100 van de armste postcodegebieden. Zowel bij de 14.000-guldengrens als de 16.000-guldengrens ligt ongeveer de helft van deze gebieden in de drie grote steden. Daarbij valt op dat het aantal gebieden in Rotterdam en Amsterdam veel groter is dan in Den Haag, maar dat de armoede-intensiteit in Rotterdam en Den Haag groter is dan in Amsterdam. Van de 20 armste postcodegebieden liggen er 11 in Rotterdam, 4 in Den Haag en maar 1 in Amsterdam. De relatief gunstige positie van Utrecht wordt bevestigd door het feit dat geen enkel postcodegebied uit die stad in de top-100 voorkomt.

Op basis van de 16.000-guldengrens ligt het armste gebied van Nederland in Den Haag (Schildersbuurt-Noord met ruim 50% arme huishoudens). Ook andere gebieden in Den Haag scoren hoog en op grond daarvan kan Den Haag als de armste van de grote steden worden genoemd.

Het eerste jaarrapport over armoede en sociale uitsluiting (1996) heeft buurten in de steden ingedeeld naar de mate waarin zich concentraties van uitkeringsafhankelijkheid voordoen. Het beeld dat daaruit naar voren komt, komt grotendeels overeen met het hiervoor geschetste. Verscherping treedt op waar buurten zijn gevonden waar meer dan de helft van de volwassen bevolking met een geregeld inkomen afhankelijk is van een of andere uitkering. In 1994 zijn er

zes buurten (een in Den Haag, de overige in Rotterdam) met een aandeel uitkeringsgerechtigden van 50% of meer. In 53 buurten is dat aandeel 40% of meer.¹

Volgens de Armoede monitor 1997 kent de Individuele Huursubsidie regeling (IHS) een aanzienlijk niet-gebruik. Van alle rechthebbende huishoudens ontving in 1993/94 32% in het geheel geen huursubsidie en nog eens 24% een te laag bedrag. Gemiddeld derft de eerstgenoemde groep 1.900 gulden per jaar, de tweede groep ruim 700 gulden. Bovendien lopen ze ook koopkrachttoeslagen mis, die via de IHS worden uitgekeerd.

Conclusie mag zijn dat het gemiddelde inkomen in de vier grote steden en, in iets geringere mate, in de overige gemeenten met meer dan 100.000 inwoners, in de jaren vanaf 1977 lager is dan in de agglomeraties en de rest van het land. In de loop der tijden blijft het inkomen in de grotere steden verder achter bij het gemiddelde. In de grote steden is meer dan elders in het land sprake van duurzame lage inkomens en langdurige bijstandsafhankelijkheid. Die steden kennen ook echte uitkeringsbuurten.

3 Sociale en culturele ontwikkelingen

Hier wordt gekozen voor de accentuering van een enkele trend waarvan verondersteld wordt, dat die niet alleen relevant is voor de leefsituatie van de bevolking als geheel, maar voor die van de grotere steden in het bijzonder. Met name de vergelijking van relevante kenmerken van de leefsituatie in de grotere steden met die van de rest van Nederland, kan wellicht tot een meer specifieke waardering van de grootstedelijke problematiek leiden.

3.1 Onderwijs⁴

3.1.1 Landelijk beeld

De meeste jongeren verlaten tussen hun vijftiende en vijfentwintigste jaar het volledig dagonderwijs. Van de 15- en 16-jarigen zit vrijwel iedereen nog op school. Daarna beginnen grote groepen uit te stromen. Van de 20-jarigen neemt zo'n 40% niet meer deel aan het onderwijs. Onder de 25-jarigen bedraagt de deelname nog slechts een kleine 10%.

Het verlaten van de school op een laag niveau en zonder enig diploma, is als verschijnsel binnen het totaal aantal leerlingen dat uitstroomt in de jaren tachtig verminderd ten opzichte van de jaren zeventig. Afhankelijk van het onderwijsniveau varieerde dit van 17% tot 22% van de totale uitstroom in de jaren zeventig; in de jaren tachtig varieerde dit aandeel van 10%-14%. In de jaren negentig is een lichte stijging zichtbaar. Volgens de laatste gegevens (1994) verlaten circa 55.000 leerlingen jaarlijks zonder startkwalificatie het onderwijs, van wie 33.000 zonder enige diploma (= ruim 15%).

In de groep schoolverlaters die zonder diploma de school verlaten, zijn de allochtonen sterk oververtegenwoordigd. Overigens blijkt de onderwijsdeelname van allochtonen de afgelopen jaar aanzienlijk te zijn gegroeid. Zo'n tien jaar geleden waren de verschillen met de autochtone jongeren nog zeer groot, thans zijn die veel minder groot.

¹

Overigens moet wel opgemerkt worden dat ook relatief gunstige uitkeringsregelingen (zoals de WAO en zeker de VUT) meegerekend zijn (Engbersen et al. 1996: 138)

3.1.2 Stedelijk beeld

Het onderwijs in de grote steden heeft twee gezichten: dat van een hoogwaardige kennisstructuur, van belang voor de economie en cultuur van de stad en dat van achterstand, segregatie, schooluitval. Aan de ene kant zijn de grotere steden centra van economische, sociale en culturele activiteit en vernieuwing, aan de andere kant concentraties van sociale achterstand. Beide aspecten komen aan de orde.

De situatie van het onderwijs in de grote steden wijkt in een aantal opzichten af van de rest van Nederland.

Dat komt in de eerste plaats door de afwijkende samenstelling van de bevolking. Opleiding- en beroepsniveau alsmede allochtone of autochtone herkomst zijn belangrijke factoren die van invloed zijn op de schoolresultaten. Het opleidingsniveau van de bevolking in de grote steden is meer gepolariseerd dan elders in het land: relatief veel mensen met niet meer dan lager onderwijs en relatief meer hoog opgeleiden. De grote steden onderling verschillen sterk: zo kent Rotterdam een groot aantal laag opgeleiden, terwijl in Amsterdam en Utrecht veel meer hoog opgeleiden wonen dan elders in Nederland.

In de tweede plaats vormt de concentratie van achterstandsgroepen in de grote steden en daarbinnen in bepaalde wijken of buurten een verklaring voor het verschil in schoolresultaten tussen de grote steden en de rest van het land. De aanwezigheid van allochtonen verklaart het grote aantal leerlingen dat onder het onderwijsvoorrangsbeleid valt. Zo heeft 46% van de leerlingen in het grootstedelijk basisonderwijs een 1,9 gewicht, terwijl dat landelijk niet meer dan 12% is. In de vier grote steden is bijna 30% van de basisscholen voor meer dan driekwart allochtoon; tien jaar geleden was dit nog slechts 15%. In de rest van Nederland komt dit verschijnsel niet voor en in de steden met meer dan 100.000 inwoners heeft slechts 3% van de scholen meer dan driekwart allochtone leerlingen.

Recent onderzoek van bureau CEBEON naar de prestaties van leerlingen in het basisonderwijs in Amsterdam, wijst uit dat autochtone leerlingen van laag opgeleide ouders nauwelijks betere resultaten behalen bij de CITO-toets dan allochtone leerlingen. Op grond van deze bevindingen pleit het onderzoeksbureau voor herverdeling van de onderwijsmiddelen voor achterstandbestrijding: niet de sociale herkomst van leerlingen dient als uitgangspunt te worden genomen, maar de vooruitgang die een school boekt in leerlingresultaten (Bron: NRC-Handelsblad 2-5-1998).

Leerlingen in het basisonderwijs in de vier grote steden behalen lagere taal- en rekenscores dan elders. Die lagere scores hebben niet te maken met een specifiek grote stadseffect, maar komen voort uit de samenstelling van de leerlingenpopulatie naar sociale herkomst. Waarschijnlijk wel een grote stadseffect is de tendens van docenten om leerlingen in de grote steden meer dan op grond van hun prestaties aanvaardbaar is, te adviseren voortgezet onderwijs te gaan volgen. De schooluitval in het voortgezet onderwijs, dat wil zeggen de school verlaten zonder enig diploma, is in de vier grote steden driemaal zo hoog als in de gemeenten met minder dan 100.000 inwoners. Ook het schoolklimaat (pesten, vechten, slachtoffer zijn, drager van wapen) is in de grote steden grimmiger dan in andere steden en dorpen.

Ten slotte kan ook de grootstedelijke leefsituatie zowel in positieve als in negatieve zin de schoolresultaten beïnvloeden. De verscheidenheid aan voorzieningen, evenementen en leefstijlen vormt een educatief potentieel. Tegelijk kan de grootstedelijke cultuur, de alternatieve mogelijkheden van tijdsbesteding ook aanleiding geven tot concentratieproblemen, schoolverzuim en dergelijke.

In dit verband kan het convenant grote stedenbeleid worden gememoreerd, omdat onderwijs daarin een van de vijf essentiële componenten is. In het convenant zijn algemene doelstellingen geformuleerd en concrete streefcijfers afgesproken. Die houden verband met vier terreinen:

verbetering van de resultaten van het basisonderwijs, met name in de achterstandswijken, en van het voortgezet en beroepsonderwijs; een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt en een sluitende aanpak voor nieuwkomers realiseren. In het convenant zijn alleen extra middelen voor de inburgeringscontracten uitgetrokken en voor de gemeentelijke regie rol bij het bestrijden van leerachterstanden in het funderend onderwijs (samen 4 miljoen gulden). Daarnaast is het onderdeel jeugd en veiligheid van gewicht, omdat getracht wordt door het organiseren van samenwerking tussen betrokken instanties de jeugdcriminaliteit te beteugelen. De doeluitkering 'Jeugd en veiligheid' omvat voor de vier grote steden in 1996 11 miljoen gulden, oplopend in 1999 naar 33 miljoen gulden.

3.2 Gezondheid

3.2.1 Landelijk beeld

In het SCR 1996 wordt een overzicht gepresenteerd van het verband tussen gezondheid en de leefsituatie van de bevolking op basis van de huidige stand van onze kennis op dit gebied. Die mogelijke samenhang is als sedert het einde van de negentiende eeuw object van onderzoek, waarin niet alleen gekeken wordt naar het verband tussen armoede en gezondheid, tussen voedsel, voedingsgewoonten en gezondheid, maar ook tussen wonen en de gezondheid. In die tijd was het ook vooral een grootstedelijk probleem: door de grote bevolkingsdichtheid en de slechte leefomstandigheden in sommige gedeelten van de stad, was de zorg voor de openbare gezondheid vooral een zorg van het stadsbestuur. Op het platteland speelde dit veel minder. Veel van de verbeteringen die in de tweede helft van de negentiende eeuw tot stand zijn gebracht in de sfeer van de huisvesting, de openbare hygiëne en voedsel, hebben aantoonbaar geleid tot verbetering van de gezondheid van de bevolking in het algemeen en van die in de grote stad in het bijzonder. Met name het op grote schaal beschikbaar komen van de aardappel en de scheiding van drinkwater van rioolwater vormen daarin, naast de vooruitgang van de medische wetenschap en het toenemen van de welvaart, belangrijke elementen.

Dat de gezondheidssituatie van de mens samenhangt met sociaal-economische status (SES: opleiding, beroep, inkomen) is een inzicht dat al vrij lang bekend is. Recent bleek nog dat personen met een lage opleiding gemiddeld 3,5 jaar korter leven en bijna 12 jaar in minder goede gezondheid doorbrengen dan mensen met een hogere opleiding (VTV 1997).

Opmerkelijk is dat die verschillen niet afnemen in de loop der tijden, maar veeleer op sommige punten zelfs toenemen. De oorzaak ligt in leefgewoonte c.q. leefstijl: meer roken, meer alcoholgebruik, minder eten van groente en fruit, minder sportbeoefening. Mensen met een lage SES vertonen een dergelijke riskante leefstijl meer dan mensen met een hogere opleiding.

Aangezien mensen met een lage SES bij elkaar in de buurt wonen, manifesteert de slechtere gezondheidssituatie zich ook in bepaalde wijken in de stad. En vaak zijn dat wijken waar de huisvestingssituatie verre van optimaal is. Een dergelijke probleemconcentratie is lastig aan te pakken, omdat op verschillende fronten strijd moet worden geleverd, waarbij het positief beïnvloeden van riskante leefgewoonten wel de meest lastige opgave is. In dat licht bezien behoeft de hardnekkigheid van deze problematiek niet te verbazen.

Overigens komt uit de rapportage in het SCR 1996 wel naar voren dat de gezondheidstoestand van de Nederlandse bevolking gemiddeld goed is. In vergelijking met het recente verleden is er geen verslechtering te constateren, ondanks de veroudering van de bevolking. Het aantal mensen dat ernstig ziek is of gebreken vertoont is de laatste jaren niet veranderd. Het aantal jaren dat mannen en vrouwen hun leven gezond doorbrengen blijft gelijk. Wel zijn er aanwijzingen dat het aantal mensen met psychische problemen toeneemt en daarvan een steeds groter deel contact zoekt met de geestelijke gezondheidszorg. In hoeverre de groei van het

aantal dak- en thuislozen met een psychiatrische problematiek hiermee samenhangt is empirisch niet duidelijk.

De leefwijze van de Nederlanders is vanuit een oogmerk van ziektepreventie niet optimaal. Niet alleen lijkt het roken na een lange periode van teruggang weer toe te nemen, met name onder jongeren, ook andere gedragingen als slecht eten en het gebruik van alcohol vormen ziektebedreigende factoren.

3.2.2 Stedelijk beeld

In het SCR 96 wordt bijzondere aandacht besteed aan de gezondheidssituatie in de grote steden: die is, gemeten aan het sterftecijfer slechter dan in de rest van het land. In de jaren zeventig lag die op het gemiddelde niveau van Nederland: derhalve een achteruitgang van de gezondheidssituatie ten opzichte van de rest van Nederland. In de jaren negentig onderscheiden de grote steden zich in ongunstige zin van de overige gemeenten. De sterfte van de mannelijk bevolking van 5 tot 65 jaar ligt in 1992 30% boven het landelijke gemiddelde, voor de vrouwen is dat 20%. Binnen de grote steden bestaat een soortgelijke discrepantie in sterftecijfers tussen de stad als geheel en de wijken van laag sociaal-economisch niveau. In de gemeente Utrecht is een uitgebreid onderzoek verricht naar de gezondheid van de bevolking en ook daaruit blijkt dat op vrijwel alle aspecten van gezondheid sprake is van sociaal-economische verschillen.

Het hogere sterfterisico in de grote steden in vergelijking met andere steden heeft niet alleen te maken met minder gezonde leefgewoonten, maar kan ook te maken met bepaalde risico's die voortvloeien uit het grootstedelijk milieu, zoals aan drugs gerelateerde sterfte, aids, suicide en geweldsmisdrijven. Overigens worden genoemde gezondheidsverschillen niet bevestigd door andere indicatoren als artsbezoek en ziekenhuisopname. In dat opzicht verschillen de grote steden niet van de rest van Nederland.

In de afgelopen decennia zijn de verschillen in sterfte tussen armere en rijkere gemeenten toegenomen. De verschillen zijn wat andere indicatoren en medische consumptie betreft minder groot. (SCR 1996).

Resumerend: de bewoners van de grote steden zijn minder gezond dan de inwoners van de rest van Nederland. Dat zijn vooral bewoners van wijken en buurten met bewoners die een grote sociaal-economische achterstand hebben: zij hebben een ongunstiger gezondheidsprofiel dan andere buurten. Overigens laat de geschiedenis zien dat dit telkens weer dezelfde buurten zijn.

3.3 Wonen

3.3.1 Landelijk beeld

Op het terrein van het wonen doet een aantal demografische ontwikkelingen zich sterk gevoelen. De al eerder genoemde huishoudensverdunning, de groei van het aantal (frictie)alleenstaanden, de paren zonder kinderen, de eenoudergezinnen stellen alle hun eigen eisen aan de huisvesting en de kwaliteit van de woningen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld niet alleen om het aantal kamers van de woning, maar wel om de oppervlakte van de woonkamer. Met name paren zonder kinderen stellen hun aspiraties voor hun woning steeds hoger. Het toenemend aandeel alleenstaanden doet de vraag naar eengezinswoningen stabiliseren. De vraag naar een flat of etagewoning stijgt licht. Ook prefereert een toenemend aantal mensen een koop- boven een huurwoning.

Was vroeger het woningtekort vooral in kwantitatieve termen gedefinieerd, thans lijkt het meer kwalitatief van aard. Het beheer van de bestaande voorraad lijkt centraal te staan, waarbij de woningcorporaties het voortouw hebben. Zij dienen ook de leefbaarheid te bewaken en te bevorderen, waarbij het accent ligt op het voorkomen van wijken met een eenzijdige sociale

structuur. Door aanscherpen van de regels in het toedelen van woonruimte en in de huursubsidie, is het voor mensen met een laag inkomen moeilijker een dure huurwoning te betrekken en andersom. In wijken met een eenzijdige woningvoorraad kan daardoor een eenzijdige sociale structuur ontstaan: homogene (lage of hoge) inkomenswijken. Door bewust bouwen wordt getracht daar waar mogelijk die homogeniteit wat te verminderen.

3.3.2 Stedelijk beeld

Wat het wonen in de grote stad betreft, is de situatie sinds begin jaren zestig aan het veranderen als gevolg van processen als suburbanisatie, de toegenomen welvaart en gestegen mobiliteit. Met name de gevolgen van de suburbanisatie voor de bevolkingssamenstelling van de grote steden zijn aanzienlijk geweest. Die verschillen in bevolkingssamenstelling tussen de grote steden en de rest van Nederland zijn hiervoor gepresenteerd. In het algemeen mag verwacht worden dat de bevolkingssamenstelling in de grote steden zal blijven afwijken van het landelijke beeld: een oververtegenwoordiging van alleenstaanden, paren zonder kinderen en mensen met lage inkomens. Dat heeft gevolgen voor zowel de bestaande woningvoorraad als voor de te (ver)bouwen woningen.

Die woningvoorraad in de grote steden wijkt sterk af van die in andere gemeenten. Op twee punten is dat verschil het duidelijkst: de vooroorlogse woningvoorraad is aanzienlijk groter en de woningen die tussen 1965 en 1979 zijn gebouwd staan vooral in de suburbs en kleinere gemeenten. Dat waren ook de jaren van de suburbanisatie waarin vooral in de kleinere gemeenten is gebouwd. Opvallend is dat dit alleen voor de Randstad opgaat.

Van de vier grote steden wijkt Rotterdam af van de andere drie: het aandeel vooroorlogse huizen is er veel lager en het aandeel van de naoorlogse woningen hoger. De recente nieuwbouw - bouwen na 1980 - vindt vergelijkenderwijs vooral in Amsterdam en Rotterdam plaats en kent een negatieve reden: het ontbreekt Utrecht en Den Haag aan bouwgrond binnen de gemeentegrenzen.

Qua eigendomsverhouding wijken de vier grote steden ook af van de rest van het land. Zo bedraagt het aandeel huurwoningen in Nederland in 1994 54%, in de vier steden is dat 82% waarbij Amsterdam de kroon spant met 88%. Het meeste eigenwoningbezit vinden we in de kleine suburbs van de grote steden, namelijk 57%.

De ontwikkelingen in de woningvoorraad tussen 1981 en 1994 geven aan dat de hier aangestipte verschillen niet zijn veranderd. Alleen het aandeel vooroorlogse woningen is in de jaren tachtig sterk afgenomen.

Resumerend kan vastgesteld worden dat in het licht van de beschikbare woningen de grote stad aantrekkelijk is voor mensen met een laag inkomen (vanwege het hoge aandeel huurwoningen), en voor alleenstaanden (vanwege het hoge aandeel flats en etagewoningen). Tezamen met migratieprocessen heeft dit ertoe geleid dat de draagkrachtige bevolking en gezinnen met kinderen zich voornamelijk hebben gevestigd in de suburbs. Die beweging lijkt nog steeds gaande en is lastig te keren.

3.4 Criminaliteit en veiligheid⁵

3.4.1 Landelijk beeld

Sinds het midden van de jaren vijftig heeft de (geregistreerde) criminaliteit in Nederland zich in stijgende lijn ontwikkeld. Hoewel Nederland in vergelijking met andere landen een lager criminaliteitsniveau had, heeft zich in de eerste helft van de jaren tachtig een sterke stijging voorgedaan waarmee Nederland op een niveau van andere landen in West-Europa kwam te liggen. Sinds 1994 daalt de geregistreerde criminaliteit, wat vooral door de daling van het aantal vermogensdelicten wordt veroorzaakt. De geweldsmisdrijven daalden daarentegen niet: die zijn de afgelopen vijftien jaar met ruim 161% toegenomen. Overigens omvat de geweldscriminaliteit maar 5% van het totaal aantal bij de politie geregistreerde misdrijven.

3.4.2 Stedelijk beeld

Wat de ontwikkeling van de criminaliteit in de grotere steden betreft, is een aantal zaken van belang.

In de eerste plaats betreft dat de toename van de criminaliteit die gerelateerd is aan harddrugs. Dat is een verschijnsel van de laatste 25 jaar, dat zich tot een structureel fenomeen heeft ontwikkeld. Hoewel de schattingen van de aard en omvang uiteenlopen, vertonen veel verslaafden crimineel gedrag (diefstal, inbraak, roof). De jongste cijfers schatten het aantal harddruggebruikers dat zich aan crimineel gedrag schuldig maakt, op tenminste 42% van alle harddruggebruikers (Bieleman et al. 1995). Deze aan harddrugs gerelateerde criminaliteit is bij uitstek een grootstedelijk fenomeen.

In de tweede plaats is sinds 1980 een stijging te zien van het aantal overvallen; die stijgende lijn is nog steeds zichtbaar, en na een aanzienlijke daling in de jaren 1993-1995, steeg die daarna weer. Uit de gegevens is af te leiden dat deze vorm van criminaliteit -van oudsher een stedelijk verschijnsel- zich concentreert in bepaalde buurten en wijken van de grotere steden. Uit rapportages van het Platform Overvalcriminaliteit (1998) blijkt dat meer dan 50% van de overvallen in 31 wijken en buurten plaatsvond. Opvallend daarbij is dat het aantal overvallen in de vier grote steden stabiel was en dat de toename vooral te zien was in steden buiten de Randstad.

In de derde plaats valt op dat bepaalde groepen jongeren significant meer misdrijven plegen dan andere groepen jongeren. Met name de Marokkaanse en Antilliaanse jongeren vertonen relatief veel crimineel gedrag (Criem 1997). De oorzaak moet vooral gezocht worden in hun lage maatschappelijke positie, een lage opleiding, lage arbeidsparticipatie en een laag inkomen, kortom in het nauwelijks tot niet benutten van de maatschappelijke hulpbronnen. Wat de eerste groep betreft wordt als verklarende factor ook de grote afstand van de Marokkaanse cultuur tot de Nederlandse aangevoerd. Bovendien nemen zij de lage sociale positie in de Nederlandse samenleving in. Bij de Antilliaanse jongeren spelen deze factoren veel minder of helemaal niet; voor hen gelden vooral het ongeschoold zijn en het alleen staan als belangrijke factoren. Gevoegd bij het feit dat deze groep allochtone jongeren sterk is oververtegenwoordigd in de bewoners van de achterstandswijken in de grote steden, wordt dit verschijnsel hiermee vooral een grootstedelijk fenomeen.

De Haan (1997) heeft na vergelijking van de situatie van Nederland met die in de Verenigde Staten gewezen op het feit dat de toename van geweld in de grote steden z.i. verband houdt met processen van stedelijke verandering. De situatie in Nederland steekt gunstig af bij die in de VS wegens de adequate sociale voorzieningen en de intensieve stadsvernieuwing die heeft plaatsgehad. Niettemin stelt hij vast dat in wijken waar relatief veel allochtonen wonen en mensen met een laag inkomen, de minder ernstige vormen van geweld toenemen. Die wijken

worden ook al gekenmerkt door huizen die merendeels slecht worden onderhouden, door een weinig stabiele bevolking, een geringe cohesie en sociale controle. De veiligheid en leefbaarheid staan hier onder grote druk. Het SCP heeft hiervoor op basis van gegevens uit de Politie monitor ook empirisch aanwijzingen verkregen (SCV 1997).

Tot slot zij vastgesteld dat uit de onderzoeksgegevens naar voren komt dat de gevoelens van onveiligheid onder de bevolking niet zijn afgenomen. Naarmate de gemeente groter is, nemen de onveiligheidsgevoelens toe, zo blijkt uit de Integrale veiligheidsrapportages. In de grote steden zijn deze zesmaal zo groot als in de kleinere gemeenten en drie keer zo groot als in gemeenten tussen de 100.000 en 250.000 inwoners. Overigens blijken inwoners van kleinere gemeenten zich het afgelopen jaar zich onveiliger zijn gaan voelen dan inwoners van grotere gemeenten, maar dat over een langere periode bezien - 1993 tot heden - de gevoelens van onveiligheid in het laatste jaar licht zijn gedaald.

Hoewel de politie op straat zichtbaarder is geworden en de inwoners van met name de grote steden naar eigen zeggen ook meer politie op straat zien, en de criminaliteit de laatste jaren is gedaald, vertalen deze positieve ontwikkelingen zich niet in een hoger veiligheidsgevoel.

Kennelijk is daarvoor meer nodig; wellicht spelen de media hierin een rol en wellicht is de toegenomen aandacht op TV en in de kranten voor de misdaad een factor in de veiligheidsbeleving van mensen.

Resumerend lijken er voldoende aanwijzingen voor de constatering dat de grote en grotere steden in bepaalde opzichten veel meer te kampen hebben met criminaliteit dan de kleinere steden en het platteland. Het gaat dan vooral om de aan harddrugs gerelateerde criminaliteit, de geweldsmisdrijven en als daders de verslaafden, en de Marokkaanse en Antilliaanse jongeren. Daarnaast concentreren bepaalde vormen van criminaliteit zich in de achterstandswijken van de vier grote steden, waarbij moet worden aangetekend dat het aantal overvallen in de vier grote steden zich stabiliseert, maar in de steden buiten de Randstad toeneemt. Tot slot blijken de onveiligheidsgevoelens van mensen niet sterk af te nemen.

4 Specifieke problematiek en risicogroepen

4.1 Probleemconcentratie: kwetsbare gemeenten en buurten

Hiervoor is reeds aangegeven in hoeverre sprake is van probleemconcentratie in bepaalde gebieden. Er zijn enkele buurten en wijken in de grote en grotere steden aan te merken, die in objectieve zin zijn aan te merken als probleemgebieden. Volstaan wordt hier met de vaststelling dat geografische armoedeconcentraties zich vooral in de drie grote steden voordoen en in de provincies Groningen en Friesland. Het armoedeprobleem in Rotterdam, Amsterdam en Den Haag lijkt van een ietwat ernstiger orde dan in de overige grote steden. De hoge concentratie in enkele kleine gemeenschappen in het noorden van het land is enigszins verrassend te noemen.

Een ander relevant gegeven bleek onlangs uit de SCP-rapportage over sociale vernieuwing. In dat onderzoek zijn bewoners in sociale vernieuwingsbuurten ondervraagd naar hun kennis van en opvattingen over bijvoorbeeld projecten die het lokale bestuur had geëntameerd ter bevordering van de leefbaarheid. Daaruit bleek onder meer dat bewoners veel positiever denken over het woon-en leefklimaat van hun buurt dan de beleidsmakers. Ook in vergelijking met de objectieve schets van de lokale problematiek steekt die positieve opstelling af. Hoewel hier waarschijnlijk gesproken kan worden van de psychologie van de cognitieve dissonantie reductie, is dit wel een signaal voor beleidsmakers omzichtig met het aanwijzen van achterstandsbuurten om te gaan. Het risico van stigmatisering kan een belemmering zijn voor het ontstaan van een draagvlak onder de bewoners voor de gemeentelijke beleidsinterventies en

daarmee negatief uitwerken op de effectiviteit van het beleid. Afstemming van de gekozen aanpak op enerzijds de op te lossen problematiek en anderzijds op de wensen en behoeften van bewoners vergt prudente stuurmanskunst, noodzakelijk voor het creëren van draagvlak en het boeken van resultaat (SCP 1998: 160-167).

Het SCP heeft een achterstandsmaat geconstrueerd die een indruk geeft van de sociaal-economische positie van de inwoners van gemeenten en delen van gemeenten (postcodegebieden). Deze index bestaat uit drie onderdelen: het aandeel personen met een inkomen minder dan modaal, het aandeel personen met een lage opleiding en het percentage werklozen.² Deze drie onderdelen zijn vervolgens met behulp van factoranalyse tot een index gemaakt.³ Gebieden met minder dan 25 huishoudens en/of minder dan 100 personen zijn niet in de analyse opgenomen om te voorkomen dat gebieden met overwegend een andere bestemming dan wonen mee zou doen.

De scores voor de gemeenten en voor de postcodegebieden zijn zodanig herschaald, dat voor beide de gemiddelde score voor heel Nederland 0 is. Dat wil zeggen, hoe hoger de score hoe, relatief gesproken, groter de achterstand in sociaal-economisch opzicht. Bedacht moet ook worden, dat een aantal gemeenten eenzelfde score hebben.

Benadrukt zij dat het hier gaat om een relatieve vergelijking van gemeenten en niet om absolute cijfers. De gemeenten en postcodegebieden kunnen vergeleken worden ten opzichte van elkaar; het zegt niets over de feitelijke sociaal-economische achterstand. Bovendien zijn slechts drie indicatoren gebruikt; de resultaten bevatten niet meer dan een eerste aanwijzing van de verdeling van achterstand. Zij moeten dus met de nodige prudentie worden gehanteerd.

In tabel 1 staan de G-25 gemeenten gerangschikt naar achterstandsscore, de G-4 zijn vetgedrukt. Die score is voor alle gemeenten in Nederland berekend. Het cijfer in de eerste kolom ('landelijke rangorde') geeft aan welke plaats de desbetreffende gemeente inneemt in het totaal van alle gemeenten van Nederland.

Het verschil in achterstandsscore tussen Rotterdam en Amsterdam aan de ene kant en de andere steden aan de andere kant is opvallend. Een verklaring hiervoor is dat genoemde steden in vergelijking met de andere steden weinig hoge en hogere inkomensgroepen binnen hun stadsgrenzen hebben. Den Haag heeft die bijvoorbeeld wel en dat is de reden voor haar relatief gunstigere positie. Bedacht moet worden dat hiermee niet de achterstandssituatie in de afzonderlijke steden gerelativeerd mag worden; om bij het voorbeeld van Den Haag te blijven: de tegenstelling tussen rijk en arm is hier sterk aanwezig en de vijf 'slechtste' buurten van Nederland liggen in Den Haag.

In de bijlage staan nog enkele uitsplitsingen: enkele inkomensgegevens, het percentage niet-actieven en het percentage allochtonen.

² De gegevens zijn afkomstig uit de Woonmilieudatabank 1995 en Geomarktprofiel 1994. De volgende indicatoren zijn gebruikt:

- * het aandeel personen met een inkomen beneden modaal: geschat aantal huishoudens dat een minimuminkomen of een inkomen tussen minimum en modaal heeft, als percentage van het totaal aantal huishoudens;
- * het aandeel personen met een lage opleiding: aantal personen met een opleiding op maximaal LBO-niveau;
- * het percentage werlozen: mensen zonder een betaalde baan.

³ De factoranalyse geeft een eerste factor die goed te interpreteren is als een maatstaf voor sociaal-economische achterstand. Deze heeft een eigenwaarde van 2.03 en verklaart 67,7% van de variatie. De factorladingen van de indicatoren zijn: huishoudens met een laag inkomen .88, personen met een lage opleiding .75, percentage werklozen .84.

Tabel 1. De score van de G-25 gemeenten op de sociaal-economische index

landelijke rangorde	gemeente	score	stedelijkheidsgraad
3	Rotterdam	1,6	1
4	Amsterdam	1,5	1
15	Almelo	1,2	3
17	Groningen	1,1	1
24	Nijmegen	1,1	2
26	Leeuwarden	1,0	2
28	Enschede	1,0	2
34	Heerlen	1,0	3
39	Arnhem	0,9	2
40	Deventer	0,9	2
50	Tilburg	0,8	1
51	Helmond	0,8	3
66	Utrecht	0,7	1
83	Maastricht	0,7	2
86	's-Hertogenbosch	0,7	2
92	's-Gravenhage	0,6	1
101	Venlo	0,6	2
114	Schiedam	0,5	1
133	Hengelo (O.)	0,4	3
137	Eindhoven	0,4	2
143	Dordrecht	0,4	2
174	Breda	0,3	2
175	Leiden	0,3	1
210	Zwolle	0,2	2
256	Haarlem	0,1	1

Bron: CBS (WMD'95; WBR '95; bewerking SCP)

4.2 Probleemcumulatie: kwetsbare groepen

4.2.1 Dak- en thuislozen⁶

De precieze omvang van deze categorie is moeilijk vast te stellen wegens gebrek aan gegevens. Dat impliceert onder meer ook dat niet bekend is hoe deze categorie is samengesteld en wat precies het probleem is.

De Schotse sociaal-psychiater Ruesch schreef al in 1969 een artikel over daklozen waarin hij een onderscheid maakt in twee groepen mensen: zij die vooral gekenmerkt worden door psychiatrische aandoeningen en lijden aan neuroses en psychoses en zij die op grond van hun culturele, pedagogische en economische conditie als sociaal gedepriveerd kunnen worden beschouwd. Deze hoofdingeling van daklozen biedt een handvat voor een adequate beleidsmatige reactie; daarop wordt straks teruggekomen.

In sociologisch onderzoek naar de wortels van dit verschijnsel wordt aangesloten bij die indeling van Ruesch, nl. waar men hypothesen formuleert over *causatie* en *selectie* met betrekking tot de ontstaanswijze. Causatie betekent het verloop van het proces, beginnend bij een sociaal-economische slechte start (geringe opleiding, geen werk, weinig inkomen) en mede daardoor de grote mate van ontoegankelijkheid tot andere mensen en instellingen. Het risico van sociaal isolement, leidend tot daarmee samenhangende riskante gewoonten als verslaving, schulden, crimineel gedrag kan leiden tot thuisloosheid. Die kan weer als er geen hulp wordt verleend, leiden tot een verdere neerwaartse spiraal.

Selectie betekent dat traumata, ziekten of chronische aandoeningen en beperkingen kunnen leiden tot een neerwaartse spiraal die door zwakke sociaal-economische conditie eveneens tot thuisloosheid aanleiding kunnen geven.

Beide uitgangspunten, causatie en selectie zijn geldige verklaringen voor de ontstaanswijze en instandhouding van dak- en thuisloosheid. Bovendien kunnen beide elkaar opvolgen waardoor

betrokkene in een vicieuze cirkel terecht komt. Combinaties en cumulaties van vele negatieve factoren zijn typerend voor het ontstaan en blijven bestaan van thuisloosheid, zo schrijft Heyendaal in de *Sociologische Gids* (1997/4: 249).

De Landelijke Stichting Thuislozen zorg en Onderdak (LSTO) gaat niet alleen uit van dakloosheid als materieel probleem, maar van dakloosheid als een complex van individuele problemen. Thuislozen zijn mensen die in een ernstige toestand verkeren van maatschappelijke, persoonlijke en relationele kwetsbaarheid. Hoewel zij op zich daar geen ongelijk in hebben, vinden Deben & Greshof deze brede omschrijving problematisch, omdat 'thuislozen een zeer heterogene groep vormen die zich moeilijk laat omschrijven' (Schuyt 1997: 84). Niettemin maken ook zij een onderscheid in daklozen wiens belangrijkste probleem is het feitelijk ontbreken van een dak boven hun hoofd en daklozen wiens probleem vooral psychisch en relationeel van aard is. Een onderscheid dat eigenlijk nauw aansluit bij dat van Ruesch. Bij de eerste groep heb je het over passanten, zwervers, ex-gedetineerden en dergelijke, bij de tweede groep gaat het om ex-psychiatrische patiënten, verslaafden, en dergelijke.

Op basis van schattingen van deskundigen en met behulp van schaars onderzoeksmateriaal, schetsen Deben & Greshof het volgende beeld van deze categorie.

Het zijn vooral mannen, recente cijfers wijzen op ongeveer 10% vrouwen. Het zijn vooral autochtonen, uit onderzoek in Amsterdam uit 1992 blijkt dat 70% de Nederlandse nationaliteit bezit. Onderzoek in Amsterdam van een jaar geleden komt uit op 60%. Van de 125 respondenten in dit onderzoek had van de groep allochtone buitenslapers tweederde geen verblijfsvergunning.

Qua aantal dateren de meest recente cijfers uit 1987: toen telde SGB/VNG 20.000 dak- en thuislozen 'op dagbasis'. Het Prognostisch Landelijk Onderzoek Thuislozen en Thuislozen zorg (het PLOTT) kwam uit op 30.000. Volgens de Gezondheidsraad was de lagere schatting realistischer en was de prognose van het PLOTT van 50.000 dak- en thuislozen in 2000 te somber. Niettemin concludeerde de Raad op grond van de ontwikkelingen op de woningmarkt, de arbeidsmarkt, op het gebied van de sociale zekerheid en de psychologische en psychiatrische zorg, dat een stijging van het aantal daklozen de komende jaren te verwachten is (Gezondheidsraad 1995).

Waarom zijn er daklozen, zo vragen Deben & Greshof zich, met vele anderen af. Uit onderzoek uit 1992 komt als belangrijkste verklaring het wegvallen van sociale verbanden naar voren, gevolgd door problemen die samenhangen met een illegale status. De verslavingsproblematiek staat op de derde plaats. Uit het recente telonderzoek in Amsterdam van februari 1997 komen hardere armoedefactoren naar voren, zoals verslavingsproblematiek, huisuitzetting en financiële problemen. Overigens blijkt uit dit onderzoek ook dat een meerderheid van hen om uiteenlopende redenen geen gebruik wenst te maken van de opvangvoorzieningen. De vraag is of de indruk van velen dat het aantal dak- en thuislozen de afgelopen jaren is gegroeid in vergelijking met voorgaande jaren juist is. Hierover bestaat op grond van onderzoeksgegevens geen duidelijkheid. Van 1953 tot 1988 werd door de LSTO iedere aanmelding bij een bij de LSTO aangesloten passantenverblijven of internaten geregistreerd. In die 35 jaar groeide het bestand uit tot ruim 50.000 dak- en thuislozen. Na 1988 is die registratie afgeschaft, is onderzoek gedaan naar de omvang van de groep (zie hiervoor: PLOTT en SGB) en is gezocht naar een nieuw informatiesysteem. Dat is nog in ontwikkeling, waarbij de decentralisatie in 1994 de informatiebehoefte op landelijk niveau ook heeft doen veranderen. Kortom: er is over de ontwikkeling van het aantal dak- en thuislozen in de afgelopen decennia weinig met zekerheid te zeggen.

Deskundigen lijken het er wel over eens, dat de *samenstelling* van de groep onder invloed van een aantal maatschappelijke factoren aan het veranderen is.

Heyendael (1997:250) wijst op de aandacht voor vrouwelijke dak- en thuislozen: tot 1970 geschat op 8%-10%, thans op 10%-15%. Tot ongeveer 1980 werd niet expliciet aandacht besteed aan psychisch, zintuiglijk en lichamelijk zieke en/of invalide gehandicapte dak- en thuislozen. Ze waren er wel, maar niet onder de noemer dak- en thuislozen. Tot de jaren negentig werd ook niet veel aandacht besteed aan allochtonen, al helemaal niet aan asielzoekers, vluchtelingen en illegalen.

Het SCP heeft in 1994 een schatting gemaakt van het aantal jongeren dat geen vaste woon- of verblijfplaats had. Midden jaren tachtig zijn dat ertussen de 10.000 en 15.000. Het grootste deel hiervan vindt onderdak bij instanties en verblijft in afbraakpanden. Naar schatting 200 tot 300 jongeren zijn dakloos.

Heyendael komt tot de slotsom dat dak- en thuisloosheid altijd heeft bestaan en dat de verschijningsvormen variëren met het sociaal, cultureel en economisch tijdsgewricht. Naar zijn inzicht hebben we in 1997 en zeer waarschijnlijk nog jaren daarna te maken met een toename van het aantal dak- en thuislozen.

Hoewel het niet al te boud is te beweren dat de dak- en thuisloosheid zich vooral als een probleem in de grote stad manifesteert, is deze bewering moeilijk met cijfers te onderbouwen. Op grond van gegevens van de vier grote steden, Eindhoven en Groningen zelf, komen we tot een aantal van circa 8.000 in deze zes steden. Geëxtrapoleerd naar de grotere steden en in het licht van een aantal van 20.000-30.000 voor Nederland als geheel, lijkt er voldoende aanwijzing te bestaan voor de vaststelling dat dak- en thuisloosheid vooral een probleem van en voor de grote stad is.

Is het al moeilijk om de totale omvang van de groep vast te stellen alsmede de spreiding over de steden, nog lastiger is het om vast te stellen om welke mensen het gaat. Uit de gegevens van de genoemde steden valt wel af te leiden dat het merendeel te kampen heeft -of gehad heeft- met een harddrugsprobleem en/of een psychiatrische problematiek.

Gegeven de stand van kennis weten we over de ontwikkeling van deze groep ook weinig met zekerheid, maar uit de gegevens van genoemde steden zelf zijn aanwijzingen te destilleren voor de constatering dat de groep de afgelopen tien jaar in aantal sterk is toegenomen; sommige steden spreken van een verdubbeling.

In het tweede jaarrapport over Armoede en sociale uitsluiting (1997) wordt verslag gedaan van een onderzoek in 29 gemeenten (waaronder de vier grote steden, 9 gemeenten met 100.000-200.000 inwoners, 8 gemeenten met 50.000-100.000 inwoners en 8 met minder dan 50.000 inwoners) naar het voorzieningengebruik door en de bijstandsverlening aan dak- en thuislozen (p. 243-255).

In tweederde van deze gemeenten zijn opvanginstellingen voor thuislozen die bijna 700 uitkeringen verstrekken. Problemen in de bijstandsverlening aan thuislozen vertalen zich in financiële problemen van de instellingen, omdat die bij opname van een thuisloze hem of haar verplichten alle financiële zaken door de instelling te laten regelen. De thuisloze ontvangt 300 tot 400 gulden, de rest van de uitkering wordt door de instelling als eigen bijdrage ingehouden. Om bijstand te krijgen, kunnen de thuislozen in ruim de helft van de onderzoeksgemeenten een postadres gebruiken, doorgaans dat van een hulpverleningsinstelling. Bijstand en hulpverlening zijn zo gekoppeld. Een deel van de daklozen wil echter op deze manier niet voor een uitkering in aanmerking komen en blijft dus verstoken van bijstand. In de onderzoeksgemeenten werden op de peildatum ruim 1.200 uitkeringen verstrekt op een postadres. In minder dan de helft van de gemeenten kunnen daklozen een dag uitkering van enkele tientjes krijgen. De GSD doet

zulks op subjectieve gronden en niet aan de hand van objectieve toetsingscriteria. Over heel 1996 werden in de onderzoeksgemeenten bijna 2.000 keer daggeld verstrekt.

Uit het onderzoek trekt de onderzoeker de conclusie dat de bijstand voor dak- en thuislozen beperkt in omvang en toegankelijkheid is. Wie niet via hulpverleningsinstellingen bereikt kan worden, blijft verstoken van bijstand. In de praktijk doen zich derhalve twee mogelijkheden voor: resocialisatie of uitsluiting. Of daklozen worden honkvast om een uitkering te behouden, of ze gaan juist op pad om ergens anders steun te zoeken. Zwervers die van de ene gemeente naar de andere trekken spelen een belangrijke rol. Naar zeggen van de GSD trekken toegankelijke voorzieningen daklozen aan, minder toegankelijke voorzieningen doen hen belanden in andere gemeenten en stimuleert daarmee het zwerfgedrag van de dakloze.

Resumerend: qua omvang is dakloosheid geen groot probleem, het betreft 0,2% van de bevolking (circa 30.000). Het is wel een sociaal probleem, omdat de meeste ernstig verslaafd zijn, psychische problemen hebben of ernstige fysieke aandoeningen. De meeste van hen vinden de weg niet naar de opvangvoorzieningen -of willen die weg ook niet op- en voor zover die weg wel wordt opgegaan is de toegangsdrempel vaak te hoog. Daarmee wordt dakloosheid ook een openbare orde probleem.

Voor een adequate beleidsinterventie is het gewenst het eerder aangebrachte onderscheid in de groep dak- en thuislozen aan te houden. Aan de ene kant de min of meer permanente thuisloze die frequent gebruik maakt van de opvangvoorzieningen (ook wel 'instellingsnomade' of 'begeleid zwerver' genoemd volgens Dorine Greshof (1997: 299)), aan de andere kant de daklozen, zwervers en passanten en marginaal gehuisvesten. Het is van belang naast het onderscheid in verblijfssituatie (variërend van de straat tot permanent verblijf in een instelling) rekening te houden met de individuele problematiek.

4.2.2 Verslaafden⁷

Over de omvang van de verslavingsproblematiek zijn weliswaar schattingen gemaakt, maar die zijn niet betrouwbaar wegens de smalle basis ervan. Uit recent onderzoek van het Centrum voor Drugs onderzoek (Cedro) van de Universiteit van Amsterdam is gebleken, dat het aantal cannabisgebruikers tot nu toe is overschat. Op basis van een telling in Amsterdam, schatte het Trimbosinstituut het aantal gebruikers van hasj en marihuana een aantal jaren geleden voor heel Nederland op 675.000. Het Cedro schat dat dat aantal, op basis van tellingen in Tilburg en Utrecht, ligt tussen de 220.000 en 400.000 (= 1,7% en 3% van de bevolking). Maar ook dit is een schatting; er wordt nu landelijk onderzoek verricht waarvan de resultaten over een jaar beschikbaar zullen komen (Bron: Volkskrant 10-4-1998).

Soms wordt wel, maar soms ook niet wordt een onderscheid gemaakt tussen gebruikers en verslaafden, soms met als tussencategorie 'problematische gebruikers'. In de statistieken worden drugs-, tabak-, alcoholgebruikers, en gokkers geraamd. De meest recente schattingen leveren het volgende beeld op.

Het aantal problematische harddruggebruikers (heroïne en cocaïne) wordt geschat op 34.000, in de hulpverlening zitten er 54.000. Het bereikpercentage voor harddruggebruikers wordt geschat op zestig á zeventig procent. Het gebruik van harddrugs lijkt zich de laatste jaren enigszins te stabiliseren, hoewel onder jongeren een lichte stijging merkbaar is.

Het aantal alcoholverslaafden in een veelvoud hiervan: het geschatte aantal ligt tussen de 185.000 en 320.000, terwijl er maar ruim 26.000 in de hulpverlening zitten. De probleemdrinkers worden geschat op 650.000, waarschijnlijk ligt dit veel hoger. Vier procent wordt bereikt door de verslavingszorg.

In de grote steden wordt het percentage problematische drinkers geschat op 6%-8% van de bevolking

Het aantal tabakverslaafden is onbekend, het aantal gebruikers wordt geraamd op 4.150.000 mensen. Acht miljoen mensen gokt, verslaafd zijn er 25.000, waarvan slechts 5.700 hulp heeft gezocht. Het bereikpercentage bij problematische gokkers ligt rond de twaalf procent.

Er is ook een schatting gemaakt van de maatschappelijke kosten van de alcohol- en drugproblematiek. De volgende kostenfactoren zijn onder meer in ogenschouw genomen: verslavingszorg, gezondheidszorg, verlies aan arbeidsproductiviteit, justitiële kosten en verwervingscriminaliteit, uitkeringen, schuldenlast.

Aldus berekend blijkt dat een alcoholverslaafde twee keer zoveel kost als een drugverslaafde: 6 miljard gulden tegen 3 miljard gulden. Per alcoholverslaafde komt dat neer op 20.000 gulden, per drugsverslaafde op 120.000 gulden.

De auteur van het hoofdstuk waaraan deze gegevens zijn ontleend komt tot de volgende conclusie (Schuyt 1997: 109):

- * de harddrugproblematiek is als probleem van de individuele gebruiker en diens directe sociale omgeving beheersbaar; het aantal is te gering om van een sociaal probleem te spreken;
- * de alcoholproblematiek is een ernstig sociaal probleem en de gokverslaving is een potentieel sociaal probleem;
- * de productie en handel van harddrug is maatschappelijk een sterk desintegrerende factor en daarmee een sociaal probleem.

Omdat druggebruikers ook wel eens overlast veroorzaken, hebben sommige gemeenten een schatting gemaakt van het aantal 'overlastveroorzakers'. Die schattingen lopen uiteen van 95 personen in Groningen (waarvan 65 harddruggebruikers) tot 200-400 in Arnhem/ Nijmegen en 400-500 in Den Haag. Andere steden waarover gegevens beschikbaar zijn, verschaffen dit inzicht niet, omdat zij niet op deze titel tellen. Dat verschil vloeit voort uit een verschil in definitie van het probleem: in het ene geval wordt het als een openbare orde probleem gezien, in het andere geval als een gezondheid- dan wel hulpverleningsprobleem.

Resumerend moet worden geconcludeerd dat inzicht in de aard en omvang van de verslaafdenproblematiek nog onvolledig is. De meest recente schatting komt uit op een aantal drugsverslaafden dat ligt tussen de 220.000 en 400.000 (1,7% en 3% van de bevolking). Het aantal alcoholverslaafden wordt geschat op 185.000-320.000. De drugsverslaving is vooral een grootstedelijk probleem, dat geldt in mindere mate voor alcoholverslaving.

4.2.3 Ouderen⁸

De ontwikkeling, omvang en prognose van de categorie ouderen zijn hiervoor al beschreven. Hier beperken we ons tot een enkel essentieel kenmerk.

Allereerst het inkomen. Bijna 80% van de huidige huishoudens met ouderen heeft inkomsten uit een aanvullend pensioen, 75% heeft tevens inkomsten uit andere bron. De AOW blijft de belangrijkste bron van inkomen.

Het bruto-inkomen van ouderen is in de jaren negentig wat achtergebleven bij de ontwikkeling van het modale loon: ongeveer tweederde van de ouderen heeft een inkomen dat beneden het modale inkomen ligt, bij alleenstaanden is dat aandeel 84%. In totaal moeten zo'n 180.000 huishoudens van ouderen (tezamen 250.000 personen) leven van een inkomen dat rond het minimumniveau ligt. De helft van

deze personen is alleenstaand, 40% alleenstaande vrouw. Gezien deze aantallen is het gebruik dat ouderen maken van de bijzondere bijstand betrekkelijk laag te noemen: in 1994 waren dat er 45.000.

Meer dan 90% van de ouderen beschikt over vermogen, waarbij er een zeer kleine groep zeer rijke ouderen is en een omvangrijke groep met bescheiden spaargeld.

Omdat de bestedingsruimte van ouderen in de afgelopen 15 jaar onder druk is komen te staan, sparen ouderen steeds minder. Ouderen met een laag inkomen komen zelfs niet meer rond met hun inkomen. Die verzwakking van de financiële positie wordt mede veroorzaakt door de prijsstijgingen van noodzakelijke voorzieningen (wonen en de verzorging). Die stijgingen zijn onder meer het resultaat van overheidsbeleid: toegestane huurstijgingen, beperking van de rechten op individuele huursubsidie, invoering van eigen bijdragen voor allerlei zorgvoorzieningen en lokale heffingen. Inmiddels is het besef hiervan bij beleidsmakers doorgedrongen en zijn op onderdelen aangepaste maatregelen getroffen. Met name in de afgelopen twee jaar is er op dit vlak veel gedaan.

Er wordt wel eens verondersteld dat alleenstaande ouderen eigenlijk per implicatie eenzaam zijn en in isolement verkeren. Dat blijkt in de praktijk nogal mee te vallen. Ouderen beschikken over het algemeen over een netwerk van behoorlijke omvang. Door het overlijden van partner en leeftijdgenoten worden die netwerken in de loop der tijden natuurlijk wel kleiner. Zo bestaat het netwerk van ouderen in de leeftijd 55-59 jaar gemiddeld uit negen personen, dat van de groep 85-89 jarigen bestaat nog maar uit vijf personen. Het netwerk van alleenstaanden verschilt niet veel van dat samenwonenden, maar dat van tehuisbewoners is kleiner dan dat van zelfstandig wonenden. Leeftijdverschil speelt hier een rol omdat tehuisbewoners tot de oudste ouderen behoren en het netwerk van deze leeftijdscategorie kleiner is. Anderzijds kan dat kleinere netwerk ook de reden zijn geweest voor verhuizing naar een tehuis wegens het ontbreken van hulp. Hoogbejaarden zonder partner die lichamelijke beperkingen ondervinden blijken namelijk relatief vaak tot een klein netwerk met een gering hulppotentieel te behoren (SCP 1997: 22).

Zo'n 10% van de huishoudens van ouderen (55+) ontvangt hulp bij de persoonlijke verzorging van een van de leden van het huishouden. Ongeveer 30% van die huishoudens heeft huishoudelijke hulp.

Het gebruik maken van hulp van anderen blijkt sterk afhankelijk van de gebruikersvriendelijkheid van de woning en de woninginrichting alsmede van de toegankelijkheid van de woning en de woonomgeving. Hulpmiddelen, vervoersvoorzieningen en woningaanpassingen leiden tot een verminderde vraag om hulp.

Voor de persoonlijke verzorging wordt vooral een beroep gedaan op professionele hulp. Dan is een instelling voor thuiszorg veel vaker de hulpbron dan informele of betaalde hulp, bij de huishoudelijke verzorging is het omgekeerde het geval. Familieleden die niet tot het huishouden behoren zijn in verreweg de meeste gevallen degenen die hulp bieden.

Uit analyses van het gebruik van hulpmiddelen en hulpverlening komt naar voren, dat de beschikbaarheid van de eerste het beroep op de tweede vermindert. Die conclusie is om twee redenen

van belang. Ten eerste maken die hulpmiddelen de ouderen minder afhankelijk van anderen. Het onafhankelijk zijn is niet alleen een wens van veel ouderen, het is ook doelstelling van overheidsbeleid.

Ten tweede blijkt dat substitutie van hulpverlening door hulpmiddelen financiële verschuivingen in de dienstverlening teweeg kan brengen. Het is niet uitgesloten dat substitutie

relatieve besparingen oplevert, omdat de kosten van hulpmiddelen veelal in het niet vallen bij de vaak wat langer durende hulpverlening.

Eind 1997 heeft het SCP de resultaten gepubliceerd van een verkenning naar de vraag van ouderen op het terrein van wonen en zorg. Daaruit komt onder meer naar voren, dat van alle personen van 65 jaar en ouder 16% ernstige en 19% matige fysieke beperkingen in het functioneren ervaart. Van de ouderen die zelfstandig wonen heeft bijna de helft geen fysieke beperkingen. De verwachting is dat het aantal ernstig beperkte ouderen jaarlijks met 1,1% zal groeien.

Op dit moment woont bijna 92% van de ouderen zelfstandig. Slechts een klein deel woont in specifieke ouderenwoningen. Ouderen die thuis zorg ontvangen, krijgen die meestal van partners, familieleden en andere personen uit hun sociale netwerk (ongeveer 25% van de huishoudens). Alleenstaanden, hoogbejaarden, mensen met ernstige beperkingen en ouderen met een laag inkomen ontvangen vaker informele zorg dan anderen. Onder de ouderen van 80 jaar en ouder alsmede onder de ernstig beperkten krijgt ruim de helft informele zorg. De formele thuiszorg van gezinsverzorging en wijkverpleging komt terecht bij circa 13% van de oudere huishoudens. Van de ernstig beperkten krijgt circa de helft deze hulp. Van de alleenstaande ouderen met ernstige fysieke beperkingen ontvangt 80% een vorm van hulp. Dit betekent dat 20% thuis geen hulp ontvangt, terwijl ze wel ernstige fysieke beperkingen hebben. De vraag is hoe deze zich redden.

Tot slot besteden we in het kort aandacht aan de tijdsbesteding en participatie van ouderen. Waar voorheen de oudere relatief veel tijd in relatief weinig activiteiten stak, is in de eerste helft van de jaren negentig een omslagpunt gepasseerd. Ouderen gaan veel vaker de deur uit dan vroeger en de jongere ouderen zijn zelfs het meest uithuizig binnen de bevolking van 35 jaar en ouder. Ook de diversiteit aan vrijetijdsactiviteiten is onder ouderen sterk toegenomen. Deze veranderingen zijn gepaard gegaan met verschuivingen in soort activiteit: meer uitgaan, meer participatie en sport. Die participatie van ouderen bestaat voornamelijk uit een combinatie van kerkelijke activiteit, vrijwilligerswerk en politieke participatie en is flink toegenomen. Ouderen participeren wat vaker dan andere leeftijdsgroepen, besteden daar meer dan gemiddeld tijd aan. Toch is die qua omvang niet zo groot: 5% van de vrije tijd gaat daaraan op. De term 'bezadigd' past niet langer bij het vrijetijdsgedrag van ouderen. Deze veranderingen in het vrije tijdsgedrag lijken enigszins haaks te staan op de gevoelens van onveiligheid en angst voor criminaliteit die ouderen zeggen te hebben. Nadere analyses wijzen erop dat dit beeld nuancerend behoeft. Het tamelijk grote aantal ouderen dat aangeeft het uitgaanspatroon om deze reden te hebben aangepast blijkt zich zeer onveilig te voelen dan wel te lijden aan de gevolgen van een misdrijf. De meeste ouderen blijken zich niet te gedragen naar de angst voor criminaliteit die ze zeggen te voelen. De invloed daarvan op het totale uitgaansgedrag bleek niet groot. Niettemin blijft staan dat veel ouderen sommige plaatsen in de stad mijden, niet meer uitgaan als het donker is, niet meer op bepaalde tijdstippen alleen uitgaan, enz. De meeste ouderen betreuren het dat zij niet meer op de door hen zelf gewilde momenten kunnen gaan en staan waar ze willen. Wellicht is dat een verklaring voor het feit dat het autobezit zo'n positieve invloed heeft op de activiteiten: dit individuele vervoer biedt veiligheid van deur tot deur. Vooral de ouderen in de grotere steden zouden gebaat zijn bij betaalbaar individueel vervoer.

Resumerend mag vastgesteld worden, dat wanneer gekeken wordt naar hun netwerken en uitgaansgedrag, de leefsituatie van de ouderen positiever is dan vaak wordt verondersteld. Dat

laat onverlet dat andere aspecten van de leefsituatie van ouderen, met name het inkomen minder rooskleurig zijn.

4.2.4 Jeugd en jongeren⁹

Nederland telt thans bijna 5 miljoen personen van 0-25 jaar, dat is ruim 30% van de totale bevolking. Jaarlijks wordt naar schatting 10-15% van hen meer dan gemiddeld met problemen geconfronteerd of veroorzaakt zelf problemen in de vorm van (maatschappelijke) overlast. Het betreft van oudsher een relatief kleine groep, maar er zijn aanwijzingen dat de groep de laatste decennia groter is geworden.

De omvang van de groep zogenoemde 'problematische jeugd' ligt dus tussen 500.000 en 750.000. De verdeling van de 0-25 jarigen over de verschillende leeftijdscategorieën is evenwichtig: rond de 20% is respectievelijk 0-4, 5-9, 10-14, 15-19 en 20-25 jaar. Ongeveer 20% van de jeugdigen in de leeftijd van 0-14 jaar heeft een buitenlandse herkomst. Een op de tien behoort tot de grootste minderheidsgroepen van Turken, Marokkanen, Surinamers, Antillianen en Arubanen. Tussen 1990 en 1995 is het aantal 15-24 jarigen in deze vier minderheidsgroepen met ruim 22.000 personen gegroeid, terwijl in de totale bevolking deze leeftijdsgroep met 304.000 afnam.

Zoals bekend is de totale spreiding van de minderheden over het land zeer ongelijkmatig. In 1996 woonde bijna 46% van de vier grootste minderheidsgroepen in de vier grote steden. Van de 0-14-jarigen in deze steden behoort 40% tot deze groepen, terwijl dat landelijk 10% is. Bij de 15-29-jarigen is het aandeel jongeren uit minderheidsgroepen in de grote steden 25% en landelijk 8%.

Wat de gezondheid betreft ervaart rond de 90% de eigen gezondheid als (zeer) goed. Minder dan 1% zegt zich 'slecht' te voelen. Ook over de school en het onderwijs oordeelt het merendeel positief. Ruim 80% is goed te spreken over de sfeer van de school waarop ze zitten en in meerderheid ook goed gemotiveerd. De afgelopen decennia is de onderwijsparticipatie van personen van 16 jaar en ouder flink toegenomen. Volgde aan het begin van de jaren zeventig 40% van de 16-19-jarigen een voltijd opleiding, thans is dat 75%. Bij de 20-24-jarigen steeg in dezelfde periode de participatie van 10% naar 30%.

Wat de leefsituatie van kinderen in het gezin betreft, blijkt uit onderzoek dat 9% van de 0-18-jarigen opgroeit in een eenoudergezin en dat circa 110.000 kinderen deel uitmaken van een stiefgezin. Dat heeft op zich geen negatief effect op jeugdigen; in zoverre die voorkomen, hangen deze samen met de ontstaansgeschiedenis van het een ouder- of stiefgezin en het welvaartsniveau van het desbetreffende gezin. Zo maakt 18% van de 0-16-jarigen deel uit van een gezin met een laag tot zeer laag inkomen.

Waar (ex) partners een conflictueuze relatie onderhouden heeft dat negatieve effecten op het welbevinden van de kinderen, vaak tot uiting komend in verminderde schoolprestaties. Exacte gegevens zijn schaars; er zijn indicaties dat 5% van de leerlingen ouders heeft die (heel) vaak ernstig ruzie hebben. 11%-14% kan niet goed met zijn/haar ouders opschieten en bijna een op de zes leerlingen is niet graag thuis. Uit registratiecijfers komt naar voren dat jaarlijks minstens 10.000 jeugdigen slachtoffer zijn van kindermishandeling, in driekwart van de gevallen veroorzaakt door de ouders. De Raad voor de Kinderbescherming had eind 1995 bemoeienis met 17.000 jeugdigen.

Kinderen kunnen ook hinder ondervinden van ouders die verslaafd zijn aan alcohol of drugs. Naar schatting 250.000 kinderen groeien op in gezinnen waar alcoholproblemen spelen. Naar schatting 5.000 tot 8.000 kinderen hebben te maken met een ouder die aan drugs verslaafd is. Volgens medisch specialisten worden jaarlijks minimaal 1.000 baby's drugsverslaafd geboren.

Kansarme leerlingen, allochtone kinderen en autochtone kinderen van laag opgeleide ouders komen vaak al op school met een leer- en kennisachterstand, die -ondanks de inzet van extra onderwijsmiddelen- maar moeilijk wordt ingelopen. Aan het eind van het basisonderwijs krijgen de meeste het advies door te stromen naar lagere vormen van voortgezet onderwijs. Deze leerlingen zijn ook minder positief gestemd over de school en het onderwijs dan de andere leerlingen en zij blijven ook vaker ongeoorloofd weg van school.

Spijbelen komt vaker voor onder oudere leerlingen, onder ontevreden leerlingen en onder leerlingen die na school direct willen gaan werken. Ook is er een samenhang met de gezinssituatie: kinderen uit eenoudergezinnen spijbelen vaker en kinderen die problemen hebben met hun ouders spijbelen tweemaal zo vaak als anderen. Cijfers over spijbelen worden nog niet zo lang systematisch verzameld en in zoverre zij wel verzameld worden, zijn deze niet altijd betrouwbaar. Een vergelijking tussen 1992 en 1994 leert, dat men in het laatst genoemde jaar meer heeft gespijbeld. In 1992 verzuimde 80% geen enkele keer en 11% slechts 1,2 keer. In 1994 spijbelde 13% van de leerlingen in het voortgezet onderwijs 1-2 keer, 7% 3-5 keer en 5% 6 keer en meer. Er is zoals gezegd een duidelijke samenhang met leeftijd: hoe jonger de scholier, hoe minder vaak er wordt gespijbeld. Uit de Jeugd monitor Utrecht blijkt, dat jaarlijks rond de 1.000 keer ongeoorloofd van school wordt weggebleven, dat is ongeveer 3% van alle leerplichtigen in Utrecht. Ook hier wordt een toename gesignaleerd. Het gaat vooral om leerlingen van mavo en voortgezet beroepsonderwijs waaronder veel Marokkanen en Turken. Circa 55.000 leerlingen verlaten jaarlijks zonder startkwalificatie het onderwijs, van wie 33.000 zonder enig diploma. Allochtone jongeren en autochtone jongeren met laag opgeleide ouders zijn hier oververtegenwoordigd.

Het criminaliteitspeil is vanaf de jaren vijftig tot in de jaren tachtig alleen maar gestegen: de bij de politie geregistreerde gevallen steeg van circa 100.000 per jaar naar zo'n 1 miljoen in 1984. Daarna nam de stijging af. Uit deze politiegegevens is voor de criminaliteit onder jongeren af te leiden, dat die relatief gesproken van geringe omvang is. Hoe die zich verhoudt tot de werkelijke omvang is moeilijk vast te stellen, omdat jeugdcriminaliteit bepaalde kenmerken bezit waardoor de kans op registratie geringer is dan van andere vormen van criminaliteit: naar verhouding minder ernstige delicten, naar verhouding meer slachtofferloze delicten, en dergelijke.

Van de minderjarigen is in 1996 4,5% door de politie gehoord. Kijkend naar de ontwikkelingen in de loop der jaren, dan ontstaat het volgende beeld. In de jaren 1952 tot 1961 neemt het aantal minderjarige verdachten toe van 107 naar 167 per 10.000 jongeren. Daarna volgt een daling waarna vanaf 1968 sprake is van een ononderbroken stijging tot 1986: in dat jaar tellen we 314 verdachten per 10.000 jongeren. In de daarop volgende jaren ligt het op een lager niveau en vanaf 1991 stijgt de lijn weer en van 1995 op 1996 stijgt het aantal van 365 naar 452. Kanttekening hierbij moet zijn dat het totaal cijfer van de criminaliteit sinds 1994 daalt. Opvallend is dat tussen 1982 en 1988 het aantal jongens dat in contact kwam met de politie met 7% afnam, terwijl de meisjes crimineel zijn geworden; het aantal meisjes dat met de politie in aanraking kwam, steeg tussen 1981 en 1985 met 52%.

Ongeveer 30.000 jongeren lopen jaarlijks weg van huis; 71% keert na drie maanden terug naar huis. Problemen met ouders, maar ook de wens tot vrijheid en zelfstandigheid vormen de voornaamste motieven. Marokkanen en Surinamers zijn overigens oververtegenwoordigd. Naar schatting 10.000 tot 15.000 jongeren zijn thuisloos, hetgeen een vrij hoog aantal genoemd mag worden. Gebroken gezinnen en drugverslaving vormen de achtergrond van dit verschijnsel.

Het gebruik van alcohol op steeds jongere leeftijd vertoont een stijgende lijn. Reeds op 11- en 12-jarige leeftijd is er een minderheid die zegt vrij regelmatig alcohol te drinken. Men geeft er veel geld aan uit: na kleding is het de tweede uitgavepost. Zowel jongens als meisjes geven het meeste geld uit aan kleding en schoenen, hoewel de jongens hieraan beduidend minder besteden. Bij hen zijn de uitgaven voor alcohol, cd's en uitgaan ook belangrijk. Naarmate de leeftijd stijgt nemen de inkomsten toe en de uitgaven evenzeer. De grootste stijging doet zich voor bij de uitgaven voor alcohol en uitgaan.

Rond het zeventiende jaar heeft 20% van de jongens en 13% van de meisjes ervaring met het roken van hasj of marihuana. De regelmatige gebruikers vormen slechts enkele procenten van de jeugd. Niettemin wordt het aantal jongeren dat verslaafd is aan de heroïne geschat op 10.000-20.000.

Opvallend is de sterke samenhang tussen crimineel gedrag en het gebruik van soft drugs: 63% van de soft drugsgebruikers pleegde een vergrijp tegenover 23% van de niet-gebruikers. Dit verschil geldt voor alle typen delicten. Overigens is tot nu toe niet goed duidelijk geworden hoe deze samenhang te interpreteren. Leefstijl en uitgaansgedrag lijken een belangrijke rol te spelen.

Tot het einde van de jaren tachtig werden verschillen in criminaliteit tussen etnische groepen nauwelijks onderzocht en nog steeds zijn er weinig landelijke gegevens beschikbaar. Uit een onderzoek van Junger uit 1990 bleek dat vooral Marokkaanse jongeren vaak met de politie in aanraking kwamen. Resultaten van lokaal onderzoek bevestigden dit. Uit registraties van de politie in de vier grote steden bleek dat onder minderjarige ouders Marokkaanse en Antilliaanse jongeren sterk vertegenwoordigd waren, met name in de leeftijd 12-17 jaar. Uit de jeugdmonitor Utrecht komt naar voren, dat hoe jonger de ouders en hoe zwaarder/frequenter zij delicten plegen, het aandeel van Marokkanen hoger is (Jeugdmonitor Utrecht 1997: 4). Recent onderzoek in de regio Rotterdam-Rijnmond bevestigt de bijzondere hoge criminaliteit onder Antilliaanse jongeren (Coppes et al. 1997).

In Amsterdam, Den Haag, Utrecht, Dordrecht en Tilburg is recent de relatie tussen de politie en Marokkaanse jongeren onderzocht. Het percentage van hen dat met de politie in aanraking kwam lag driemaal hoger dan het percentage Nederlandse jongens. Ook de recidive lag hoger. In het algemeen geldt dat jeugdcriminaliteit zich meer dan gemiddeld voordoet in grote en middelgrote steden: het stedelijk leefmilieu, de kansen die de stad biedt, de samenstelling van de bevolking vormen de belangrijkste verklaring. Uit de cijfers blijkt ook dat in de loop der jaren de geweldscriminaliteit en diefstal met geweld onder jongeren een grotere plaats zijn gaan innemen.

Resumerend kan worden vastgesteld dat de criminaliteit na de oorlog sterk is gestegen en dat criminaliteit nauw met een jonge leeftijd is verbonden. Echter, in de loop der jaren verandert zowel de aard van de delicten als de leeftijdsopbouw van de ouders. Tot halverwege de jaren tachtig stijgt de geregistreerde criminaliteit sterk en na 1985 neemt het aantal diefstallen met geweld en ander geweld tegen personen sterk toe. Daarmee krijgt de jeugdcriminaliteit een ernstiger karakter.

Van 1952 tot 1980 zijn minderjarige verdachten een steeds groter aandeel gaan uitmaken van alle verdachten: stond in 1952 tegenover iedere minderjarige verdachte een meerderjarige, in 1979 is die verhouding 3 op 1. In 1996 staat 1 meerderjarige verdachte tegenover 3,5 minderjarige vader. De toename van minderjarige verdachten deed zich vooral voor bij geweldscriminaliteit, openlijke geweldpleging en de zwaardere vermogensmisdrijven. De grote en middelgrote steden hebben meer dan gemiddeld te maken met (jeugd)criminaliteit dan de kleinere steden.

5 Conclusie: de leefsituatie in de stad

Het beschouwen van de maatschappelijke problematiek vanuit het gezichtspunt van de beschikbaarheid c.q. toegankelijkheid van hulpbronnen als opleiding, arbeid, inkomen, en zelfredzaamheid leidt tot de identificatie van bevolkingscategorieën die een grotere kans hebben op het niet adequaat sociaal functioneren dan categorieën die wel gebruik maken van die bronnen. Die kans is groter naarmate men er minder gebruik van maakt: lage opleiding, geen werk, een laag inkomen en een beperkte zelfredzaamheid leveren *in samenhang* sociale risico's op.

In de afgelopen tien jaar is de bevolking in Nederland met ruim 1 miljoen mensen gegroeid en een groot deel daarvan zijn mensen van allochtone herkomst. Die laatste groep vestigt zich voor het overgrote deel in de stad.

Het beeld dat uit vorenstaande beschrijving opdoemt is, dat de leefsituatie in de grote en grotere stad nog steeds een hoge mate van kwetsbaarheid heeft. Op bijna alle in ogenschouw genomen terreinen is de situatie in de grotere stad extremer dan in andere delen van het land. Door de in vergelijking met de rest van Nederland afwijkende en eenzijdige samenstelling van bevolking, manifesteert die kwetsbaarheid zich in tweeërlei opzicht: er zijn kwetsbare buurten en kwetsbare groepen. Uit de gegevens is af te leiden dat in de afgelopen tien jaar die kwetsbaarheid is toegenomen: in tegenstelling tot de rest van Nederland heeft met name de grote stad een steeds extremere positie gekregen. Zo is de banengroei die in Nederland in de afgelopen decennia heeft plaatsgevonden, praktisch geheel aan de grote stad voorbij gegaan. Overigens laten de 25 grotere steden aanmerkelijke verschillen zien in groei van de werkgelegenheid. Met name de groep langdurig werklozen heeft waarschijnlijk nauwelijks geprofiteerd van die banengroei, hoewel uit recente gegevens een iets gunstiger beeld naar voren komt. In de afgelopen tien jaar is die groep qua samenstelling wel veranderd, telt zij thans minder laag opgeleiden en meer allochtonen.

De relatieve oververtegenwoordiging van allochtonen, groepen met lage inkomens, alleenstaanden, eenoudergezinnen en paren jonger dan 25 jaar maakt de stad niet alleen tot een voor sommige bevolkingsgroepen aantrekkelijk woonplaats, maar brengt ook een verscherping van de sociale problematiek tot uitdrukking. Het meest pregnant komt die tot uiting in de groei van de met harddrugs gerelateerde criminaliteit en in de hoge criminaliteit onder Marokkaanse en Antilliaanse jongeren, maar ook bijvoorbeeld in een grimmiger schoolklimaat.

Ook de aanwijzingen voor de constatering, dat de dak- en thuislozen zich concentreren in de grote stad, dat hun aantal de afgelopen tien jaar hoogstwaarschijnlijk is toegenomen en dat de problemen waarmee het merendeel van deze mensen te kampen heeft complex en ernstig is, is als uiting hiervan te beschouwen.

De harddrugsproblematiek lijkt als sociaal probleem niet alleen aan de gebruikerskant te moeten worden gedefinieerd, maar ook en misschien vooral wel aan kant van de productie en handel. Het gebruik van harddrugs lijkt zich enigszins te stabiliseren, hoewel het gebruik onder jongeren licht lijkt toe te nemen. Als gebruik lijkt de alcoholproblematiek (en de gokproblematiek in potentie) een vele malen ernstiger sociaal probleem. Bovendien maakt het in maatschappelijk opzicht permissieve klimaat ten aanzien van alcoholgebruik bestrijding van overmatig gebruik tot een lastige opgave.

Op grond van wat we hebben gevonden, en met het nodige voorbehoud vanwege de onvolledigheid van de gegevens, is een aantal risicogroepen aan te wijzen waaraan de overheid zowel via algemene als specifieke beleidsinterventies aandacht zou moeten besteden. Het gaat dan om de volgende groepen:

1. * 55.000 jongeren die om welke reden dan ook voortijdig de school verlaten dan wel onvoldoende onderwijs hebben genoten (circa 30% van alle schoolverlaters).
2. * 221.000 langdurig werklozen (circa 50% van alle werklozen; circa 4% van de beroepsbevolking).
3. * 667.000 huishoudens met kinderen die langdurig van een laag inkomen moeten leven (circa 11% van alle gezinnen met kinderen).
4. * allochtonen met geringe opleiding en weinig kansen op de arbeidsmarkt (16,7% is langdurig werkloos). In het bijzonder Marokkaanse en Antilliaanse jongeren met crimineel gedrag, verdienen aandacht.
5. * ouderen (en gehandicapten) met een laag inkomen en een grote zorgbehoefte (20% van de ernstig beperkte, alleenstaande, zelfstandig wonende ouder gebruikt thuiszorg noch informele hulp).
6. * 25.000 dak- en thuislozen (0,2% van de bevolking) en verslaafden.

LITERATUUR (voor zover niet genoemd in de noten)

CBS (1998)

Statistisch Jaarboek 1998. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek, 1998.

Centraal Planbureau et al. (1998)

Kiezen of delen: ICES-maatregelen tegen het licht. Den Haag: Centraal Planbureau, maart 1998.

ISEO (1998)

Jaarboek 1997 Grote-stedenbeleid. Rotterdam: ISEO/EUR, 1998.

Schuyt (1997a)

Schuyt, Kees. *Sociale cohesie en sociaal beleid*; drie publiekscolleges in De Balie. Amsterdam: De Balie, 1997.

Schuyt (1997b)

Schuyt, Kees. *Het sociaal tekort*; veertien sociale problemen in Nederland. Amsterdam: De Balie, 1997.

SCP (1997a)

Sociaal en Culturele Verkenningen 1997. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1997 (Cahier 139).

SCP (1997b)

Haan, W. *De Evaluatie Integraal Veiligheidsbeleid*; een verkennende studie in Amsterdam en Rotterdam. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1997 (Werkdocument).

Van der Wouden (1996)

Wouden, H.C. van der. *De beklemd stad*; grootstedelijke problemen in demografisch en sociaal-economisch perspectief. Den Haag/Rijswijk: VUGA/Sociaal en Cultureel Planbureau, 1996 (Cahier126).

BIJLAGE

In tabel 2 zijn inkomensgegevens van de bevolking van de G-25 gemeenten opgenomen: gemiddeld inkomen per inwoner; het gemiddeld inkomen per inkomensontvanger; % inkomensontvangers met een laag inkomen.

Tabel 2 Inkomensgegevens van de G-25 gemeenten

	gemiddeld inkomen per inwoner	gemiddeld inkomen per inkomensontvanger	% inkomensontvangers met laag inkomen
G-4:			
Rotterdam	18.150	27.350	47
Utrecht	19.300	28.000	43
's-Gravenhage	19.550	29.300	42
Amsterdam	18.900	28.250	44
G-21:			
Almelo	17.300	26.700	47
Groningen	18.200	26.150	50
Nijmegen	18.650	27.100	47
Leeuwarden	18.200	27.150	47
Enschede	17.100	26.300	49
Heerlen	18.550	27.200	45
Arnhem	18.950	27.500	45
Deventer	18.250	27.500	43
Tilburg	18.250	27.050	46
Helmond	17.800	27.750	44
Maastricht	18.750	27.600	47
's-Hertogenbosch	19.500	28.550	42
Venlo	18.850	28.050	44
Schiedam	19.300	28.900	42
Hengelo (O.)	18.650	28.500	42
Eindhoven	19.500	29.000	42
Dordrecht	18.900	29.350	42
Breda	19.550	29.050	42
Leiden	19.600	29.400	42
Zwolle	19.250	29.250	41
Haarlem	20.500	29.350	39

Bron: CBS (WBR'95; bewerking SCP)

Tabel 3 Aandeel niet-actieven van de bevolking uit de G-25 gemeenten (in %)

gemeente	% niet-actieven
G-4:	
Rotterdam	34
Utrecht	25
's-Gravenhage	28
Amsterdam	32
G-21:	
Almelo	29
Groningen	31
Nijmegen	31
Leeuwarden	30
Enschede	30
Heerlen	33
Arnhem	30
Deventer	25
Tilburg	26
Helmond	26
Maastricht	30
's-Hertogenbosch	26
Venlo	25
Schiedam	25
Hengelo (O.)	23
Eindhoven	26
Dordrecht	24
Breda	24
Leiden	20
Zwolle	20
Haarlem	23

Bron: CBS (WBR '95; bewerking SCP)

Tabel 4 Allochtonen

gemeente	% allochtonen
G-4:	
Rotterdam	20
Utrecht	15
's-Gravenhage	19
Amsterdam	22
G-21:	
Almelo	9
Groninge	4
Nijmegen	6
Leeuwarden	3
Enschede	7
Heerlen	3
Arnhem	9
Deventer	8
Tilburg	8
Helmond	6
Maastricht	3
's-Hertogenbosch	7
Venlo	6
Schiedam	11
Hengelo (O.)	6
Eindhoven	7
Dordrecht	9
Breda	7
Leiden	7
Zwolle	4
Haarlem	7

Bron: CBS (WBR '95; bewerking SCP)

NOTEN

- 1 De gegevens uit deze paragraaf zijn ontleend aan de SCP-publicaties 'De bekleemde stad'; het Sociaal en Cultureel Rapport 1996, Rapportage ouderen 1996, Rapportage minderheden 1997, Het gezinsrapport.
- 2 De cijfers voor deze paragraaf zijn ontleend aan hoofdstuk 4 van het Sociaal en Cultureel Rapport 1996 (p.73-148) en aan het hoofdstuk van Paul de Beer 'Langdurig zonder werk' in Kees Schuyt (red.) Het Sociaal tekort, p.23-45.
- 3 De gegevens uit deze paragraaf zijn afkomstig uit het SCR 1996, de beide jaarrapporten over Arm Nederland 1996 en 1997 en de Armoedemonitor 1997.
- 4 De gegevens uit deze paragraaf zijn afkomstig uit het Sociaal en Cultureel Rapport 1996, de Rapportage minderheden 1997 en de Sociale en Culturele Verkenningen 1997.
- 5 De gegevens zijn ontleend aan de Integrale veiligheidsrapportages 1996 en 1998 en aan het Sociaal en Cultureel Rapport 1996 en de Sociale en Culturele Verkenningen 1997.
- 6 De gegevens in deze paragraaf zijn ontleend aan het themanummer van de Sociologische Gids over dak- en thuislozen (1997-4) en het hoofdstuk van Leon Deben & Dorine Greshof in Schuyt 1997 over daklozen in Nederland.
- 7 De gegevens in deze paragraaf zijn afkomstig van het hoofdstuk van Erik Vermeulen in Schuyt 1997 over de verslavingsproblematiek.
- 8 De gegevens in deze paragraaf zijn afkomstig van de SCP Rapportage ouderen 1996 van februari 1997 en van de Vraagverkenning wonen en zorg voor ouderen van het SCP van december 1997.
- 9 De gegevens zijn ontleend aan de Rapportages jeugd 1992 en 1997 van het SCP.