

Maatschappelijke Visie Zaanstad

Naar een evenwichtige en rechtvaardige stad

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	3
SAMENVATTING	4
INLEIDING	6
DEEL I VISIE	8
1.1. De kracht van Zaanstad	8
1.2. Trends en opgaven: naar nieuw (Zaans) evenwicht	9
1.3. De stad die we willen zijn: evenwichtig en rechtvaardig	13
DEEL II DE WEG DAAR NAARTOE	16
2.1 De drie decentralisaties en de 'transformatie' van het maatschappelijke domein	16
2.2 Nieuwe richtingen	18
DEEL III HOE DAN?	22
3.1 Handvatten die we nodig hebben bij het werken aan de stad die we willen zijn	22
3.2 Sturingsfilosofie: samen (leren) redeneren	24

VOORWOORD

Samen met de Omgevingsvisie in wording, vertaalt de Maatschappelijke Visie de strategische opgaven naar ambities voor de stad. En die ambities liggen hoog. Want we willen een stad worden waarin iedereen gelijke kansen heeft. Een stad waar we elkaar aanmoedigen het beste uit ons zelf te halen, om een beroep te doen op vrienden en familie maar uiteindelijk ook oog te blijven houden voor de buurvrouw of collega die dat allemaal even niet lukt. Met een passend aanbod van voorzieningen voor wie dat echt nodig heeft. Zodat niemand er alleen voor komt te staan.

Voor u ligt de Maatschappelijke visie van gemeente Zaanstad. Samen met tientallen maatschappelijke partners en inwoners, gingen we in gesprek over onze stad in de toekomst. Hoe willen we met elkaar samenleven? Hoe heeft onze stad zich in de afgelopen jaren ontwikkeld en wat zijn de uitdagingen, nu en in de toekomst? Wat voor stad willen wij zijn?. Hoe kunnen wij daar ook zelf als gemeente een goede rol in spelen, samen met inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties.

Veel vragen, die in gesprek met elkaar tot mooie antwoorden hebben geleid. Antwoorden die samen een visie vormen en waarin we keuzes maken. Onze gezamenlijke visie op wat we als stad willen bijdragen aan het leven van onze inwoners individueel en als samenleving in het grotere geheel.

Ik reken erop dat deze visie u inspireert!

Natasja Groothuismink
Wethouder
Gemeente Zaanstad

SAMENVATTING

Trends en opgaven in Zaanstad

Zaanstad is voor veel inwoners een dierbare plek om prettig en veilig te wonen en werken, om te sporten en spelen en om verliefd te worden en elkaar te helpen. In Zaanstad is de afgelopen tien jaar het gemiddelde inkomen gestegen en is het gemiddelde opleidingsniveau van de jeugd toegenomen. Zaanstad trekt nieuwe bewoners en ontwikkelt zich als een zelfbewuste stad.

Toch staat Zaanstad de komende decennia voor een aantal uitdagingen. Centraal staan zes grote, strategische opgaven: duurzaamheid, gezondheid, veiligheid, economische ontwikkeling, verstedelijking en kansengelijkheid. Kansengelijkheid loopt als een rode draad door de overige opgaven heen. Zaanstad scoort namelijk op sociaaleconomische factoren zoals inkomen en opleiding lager dan het landelijk gemiddelde. Bovendien nemen de inkomensverschillen tussen inwoners toe. En ook tussen wijken groeit de kloof in opleidingsniveau, arbeidskansen en inkomenszekerheid van bewoners. De kwetsbare wijken tellen slechtere woningen, meer mensen zonder vast inkomen en meer gezondheidsproblemen onder bewoners. Zij voelen zich bovendien minder veilig op straat, waar drugsgerelateerde criminaliteit grote aantrekkingskracht uitoefent op kansarme jongeren in de buurt.

Gelijke kansen: naar een evenwichtige en rechtvaardige stad

Het maakt dus nogal uit waar je wieg staat. Daar willen we iets aan doen: we willen dat Zaanstad een evenwichtige en rechtvaardige stad wordt. Daar werken we aan vanuit de Omgevingsvisie, waarbij het bijvoorbeeld gaat om een gezondere en veiligere leefomgeving waar mensen prettig kunnen wonen. En we werken daaraan vanuit deze Maatschappelijke visie, waarbij het erom gaat hoe mensen met elkaar samenleven en hoe we zorgen voor een passend en bereikbaar aanbod van voorzieningen op het gebied van zorg en ondersteuning, onderwijs, sport en cultuur. Zodat we een stad worden waarin iedereen gelijke kansen heeft. Een stad waar we elkaar aanmoedigen het beste uit ons zelf te halen, om een beroep te doen op vrienden en familie maar uiteindelijk ook oog te blijven houden voor de buurvrouw of collega die dat allemaal niet lukt. Zodat niemand er alleen voor komt te staan.

De afgelopen jaren hebben we een aantal lessen geleerd. De overname van Rijkstaken als jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning (wmo) en arbeidsparticipatie vanaf 2015 is een ingewikkelde operatie gebleken, waarvan de resultaten bovendien pas na langere tijd zichtbaar worden. De gemeente heeft samen met de Sociaal Wijkteams en andere partners veel gedaan om mensen een plek te bieden waar ze terecht kunnen voor een luisterend oor en hulp of ondersteuning. Maar net als in de meeste andere Nederlandse steden blijven in Zaanstad nogal wat hulpbehoevende mensen buiten beeld en zijn de wachtlijsten voor jeugdzorg schrijnend lang. Bovendien blijkt de ongelijkheid in kansen tussen inwoners en tussen wijken een hardnekkig probleem. We constateren net als in veel andere gemeenten dat de minder mondige hulpbehoevenden onvoldoende bereikt zijn en dat de inzet op preventie aan de voorkant nog onvoldoende uit de verf komt. We zien dat we meer oog moeten hebben voor de impact van de stapeling van problemen, niet alleen in een huishouden maar ook in een wijk, en die samenhang nog beter moeten snappen en aanpakken. In de samenwerking tussen gemeente en (concurrerende) zorgaanbieders dient veel meer de gezamenlijke maatschappelijke opdracht centraal te staan.

Uitgangspunten

Met die lessen in het achterhoofd hebben we drie uitgangspunten geformuleerd, die de komende tijd richting geven bij het werken aan de evenwichtige en rechtvaardige stad:

- Durven differentiëren: we doen niet overal hetzelfde, maar richten onze inzet meer op die groepen en plekken waar het het hardste nodig is en waar we het meeste effect kunnen bereiken; bijvoorbeeld door te investeren in buurten waar kinderen meer risico lopen op een onderwijsachterstand of langdurige armoede.
- De basis op orde: we gaan specifiek en gericht werken aan preventie. Dat betekent onder meer dat we ervoor willen zorgen dat inwoners een dak boven het hoofd hebben, inkomenszekerheid (geen schulden) kennen en in een veilige en gezonde omgeving kunnen leven. En we richten ons daarbij extra op hoe kinderen en jongeren opgroeien, want zij vormen de samenleving van de toekomst.
- Verschillen overbruggen én omarmen: we willen bevorderen dat mensen elkaar ontmoeten, en dat er meer contact is tussen verschillende groepen; jong en oud, huidige en nieuwe bewoners van de Zaanse wijken. Zodat we beter naar elkaar omkijken, meer begrip voor elkaar hebben en polarisatie tegengaan. We omarmen de diversiteit in onze stad. Met een inclusief personeelsbeleid geeft Zaanstad het goede voorbeeld.

Werkwijze

We willen de uitdagingen, of die nu op gezins- dan wel gemeenteniveau liggen, meer in samenhang benaderen. Die integrale aanpak staat of valt met de samenwerking in de stad. De gemeente moet verbindingen met en tussen de betrokken partijen leggen en bewaken. Dat is ook wat de partners vragen. Daarbij willen we de professionele kennis en maatschappelijke ervaring benutten van de inwoners en organisaties in Zaanstad. We willen maatschappelijke initiatieven koesteren en ondersteunen, en niet denken dat we als gemeente alles zelf moeten of kunnen doen. We willen onze aanpak ook verder vereenvoudigen, en beter aansluiten bij de logica van de bewoners en van de wijken. We staan open voor innovatieve experimenten en dagen wetenschappelijke instellingen uit om samen met ons oplossingen te vinden voor ingewikkelde problemen. We kiezen voor langdurige verbintenissen met partners die elkaar aanvullen en versterken. In navolging van het Pact Poelenburg-Peldersveld kiezen we voor een gebiedsgerichte aanpak.

Met alle partners in de stad werken we vanuit de volgende waarden: 'elkaar ontmoeten', 'naar elkaar luisteren' en 'van elkaar leren'. Die onderliggende waarden zijn ook de basis om te bouwen aan vertrouwen bij de inwoners, ondernemers en organisaties in wijken.

Daarbij willen we, als gemeente maar ook samen met partners en bewoners, beter leren 'redeneren': wat speelt hier, wat is hier nodig, wat is hier de beste aanpak om met elkaar te werken aan een rechtvaardige en evenwichtige stad? Alleen dan kunnen we uitleggen waarom we welke keuzes maken, en ook evalueren of het uitpakt zoals we hopen en verwachten.

Deze sturingsfilosofie vraagt om een lerende cultuur bij onze partners en niet in de laatste plaats bij de gemeente zelf. Alles ten dienste van de gezamenlijke maatschappelijk opdracht van een evenwichtige en rechtvaardige stad, waarin iedereen gelijke kansen heeft.

INLEIDING

Zaanstad is voor veel inwoners een dierbare plek om prettig en veilig te wonen en werken, om te sporten en spelen en om verliefd te worden en elkaar te helpen. Zaankanters koesteren de eigenheid van hun dorpen, hun stad, hun verenigingen, hun industriële geschiedenis en cultuur. De verschillen tussen de dorpen zijn nog altijd herkenbaar, maar er is onmiskenbaar een gedeelde Zaanse identiteit waar nieuwe Zaankanters zich in mogen en kunnen voegen.

In 2009 stelden we de toekomstrichting ‘Zaans Evenwicht’ vast. Daarin wordt beschreven hoe Zaanstad zich richting 2040 tot een evenwichtige stad ontwikkelt. De stad moest zijn positie in de grotere regio Amsterdam beter benutten en tegelijkertijd haar identiteit behouden. We zouden zes authentiek Zaanse ‘kernkwaliteiten’ inzetten om dat evenwicht tot stand te brengen.¹

Zo’n toekomstperspectief daagt uit om af en toe de vraag te stellen: liggen we op koers om die evenwichtige stad te worden? Het antwoord is op z’n minst tweeledig. Er is tussen 2009 en 2021 veel gebeurd en veranderd. De stad is gegroeid. Zaankanters zijn nog steeds trots op hun streek en de samenwerking in de metropoolregio komt steeds beter uit de verf.

Maar er is ook een minder zichtbare ontwikkeling gaande in wijken en buurten. Een diepe economische crisis heeft de verschillen tussen mensen met méér en mensen met minder kansen vergroot. Die toename in kansenongelijkheid zien we in heel Nederland sterker dan vóór die crisis en dit zien we ook in Zaanstad.² De sociaaleconomische positie en gezondheid van bewoners van sommige wijken zijn duidelijk minder goed dan die van bewoners van andere wijken. De coronacrisis legde dat nog eens duidelijk bloot. In dat opzicht is de stad níet beter in evenwicht gekomen.

We kijken nu opnieuw naar de toekomst. We zien mogelijkheden, kansen en bedreigingen voor Zaanstad en hebben veel ambities. In opmaat naar de Omgevingsvisie stelden we ten aanzien van de belangrijkste trends en ontwikkelingen in de samenleving voor de toekomst van Zaanstad zes strategische opgaven vast. De Omgevingsvisie richt zich op de ruimtelijke en fysieke implicaties van die opgaven. In deze Maatschappelijke Visie richten we ons meer op de sociale dimensies van de grote opgaven en geven we een beeld van hoe we in de stad met elkaar willen *samenleven*. We schetsen hoe een evenwichtige stad ook vooral een rechtvaardige stad moet zijn.

De Omgevingsvisie en de Maatschappelijke Visie vormen zo elkaars complement en vertalen de strategische opgaves in ambities voor de stad.³ Om de stad te kunnen worden die we al met Zaans Evenwicht voor ogen hadden: een stad waar huidige en toekomstige inwoners zich thuis voelen en veilig en prettig wonen. Waar ieder kind, elke jongere en elke volwassene kansen krijgt om talenten te ontwikkelen en te benutten, ongeacht waar hun wieg stond of waar hun dak nu rust.

In de visies schetsen we het grotere verhaal en verwoorden we ambities. Niet al die ambities zijn op korte termijn realiseerbaar. De financiële positie van de gemeente staat immers onder druk. Toch is het juist in tijden van schaarste belangrijk om te formuleren waar het met de stad naar toe moet. Het toekomstbeeld biedt houvast bij het maken van concrete keuzes, en richt het gesprek met ieder die aan dat toekomstbeeld bij kan en wil dragen.

¹ De zes kernkwaliteiten die in Zaans Evenwicht werden belicht zijn: 1. De Zaankanters; 2. Ruimte voor ondernemerschap; 3. Zaans mozaïek: diversiteit in woonmilieus; 4. Cultuurhistorisch landschap; 5. De Zaan, en 6. De locatie: de goede verbinding met Amsterdam.

² In de “Staat van de stad”, opgesteld in 2021, zijn hierover gegevens te vinden. [Staat+van+de+Stad+2021.pdf](#).

³ De Zaanse Omgevingsvisie is net als deze visie nog in wording. Ook in het kader daarvan zijn, en worden, gesprekken gevoerd met partners in de stad. Besluitvorming door college en raad vindt naar verwachting in de loop van 2022 plaats.

Met de Maatschappelijke Visie geven we vooral *richting* aan het maatschappelijk beleid. Het is het overkoepelende verhaal voor de uitwerking van beleid op verschillende thema's, zoals het sportbeleid, gezondheidsbeleid, jeugdbeleid, armoedebelid, of onderwijsachterstandenbeleid. Zo is de Omgevingsvisie het overkoepelende verhaal voor beleidsonderwerpen in de ruimtelijke fysieke omgeving. Concrete uitwerkingen van de visie zijn straks terug te vinden in beleidsnota's, uitvoeringsagenda's en koersdocumenten. We monitoren we de komende jaren hoe Zaanstad zich ontwikkelt aan de hand van data. Maar ook door in gesprek te komen, en te blijven, met bewoners en organisaties. We willen voor Zaanstaders een aanspreekbare partner zijn met een open vizier.

Leeswijzer

Dit document bestaat uit drie hoofdstukken. In het eerste deel blikken we terug op Zaans Evenwicht, de visie die in 2009 werd vastgesteld, en op ontwikkelingen in de afgelopen jaren, die van invloed zijn op Zaanstad. We gaan kort in op de zes grote opgaven voor de stad en benoemen het perspectief: de stad die we willen zijn.

Deel II gaat in op wat er nodig is om die stad te worden. Met de decentralisaties beoogden we een *transformatie* in te zetten. Wat hebben we geleerd, wat moeten we continueren of aanpassen en wat moeten we echt anders doen? Welke afwegingen maken we voor de verdere ontwikkeling? We formuleren drie uitgangspunten voor de komende jaren.

Deel III gaat in op de vraag: hoe dat dan te doen. Daarin geven we geen checklist of blauwdruk, maar een schets van hoe we als gemeente willen handelen om, samen met bewoners en organisaties die rechtvaardige en evenwichtige stad vorm te geven.

1.1. De kracht van Zaanstad

Innovatief, ondernemend, egalitair en solidair: het zijn waarden die sinds het begin van de groei van de Zaanstreek in de cultuur van de bewoners zijn verankerd. Met deze open houding werden door de eeuwen heen nieuwkomers vanuit de regio en van ver weg begroet en opgenomen. Deze waarden en deze houding kenmerken het Zaanse heden nog steeds. Deze waarden helpen om als stad mee te bewegen in ontwikkelingen die zich voordoen. Ze helpen ook om de transitie te kunnen maken van de typische industriestad die Zaanstad was, naar een zelfbewuste stad met een sterke positie in de dynamische metropoolregio Amsterdam (MRA).

Zaanstad nu

Toen in 2009 het toekomstperspectief 'Zaans Evenwicht' werd vastgesteld stond Zaanstad te boek als een 'gemiddelde stad'⁴. De werkloosheid was niet hoog, op veiligheid en creatieve bedrijvigheid scoorde de stad goed. Maar er waren ook al zorgen. Over de ontwikkeling van de werkgelegenheid, over de milieuoverlast en het gemiddelde opleidingsniveau. Het gemiddelde opleidingsniveau was in 2009 lager dan het landelijk gemiddelde. Het gemiddelde inkomen was in 2001 nog iets boven het landelijk gemiddelde, maar in 2009 was het daar al iets onder gezakt. Er was zorg over de (toekomstige) positie van Zaanstad in de MRA. Om van de ontwikkeling van de regio te kunnen profiteren was het belangrijk om meer 'in evenwicht zijn' met andere delen van de regio, zoals de stad Amsterdam, Amstelveen en de Haarlemmermeer.

De 'Staat van de Stad', de monitor over de ontwikkeling van de stad die ééns in de vier jaar wordt opgesteld, laat zien dat sinds 2009 het gemiddeld inkomen in Zaanstad is gestegen, maar ook dat het tot 2019 minder hard is gestegen dan het landelijk gemiddelde inkomen.⁵ De inkomensverschillen binnen Zaanstad nemen toe, in een mate die vergelijkbaar is met Amsterdam maar sterker dan bijvoorbeeld in Purmerend.⁶ Het aandeel hoogopgeleiden in de stad stijgt, maar minder snel dan in de rest van Nederland of Noord-Holland.⁷ Positief is dat het aandeel leerlingen dat van de basisschool naar Havo-Vwo doorstroomt gestaag toeneemt. Dat aandeel lag lange tijd onder het landelijk gemiddelde, maar dat verschil is tussen 2011 en 2019 veel kleiner geworden.⁸

De verschillen in inkomen en opleidingsniveau zijn terug te zien in verschillen tussen wijken en buurten. Op basis van eigen onderzoek met CBS data op huishoudniveau zien we dat op cruciale indicatoren als inkomen, opleidingsniveau, éénoudergezin en migratieachtergrond steeds dezelfde wijken onder de Zaanse gemiddelden scoren.⁹

Dat verschillen tussen bewoners en tussen wijken en buurten toenemen is geen typisch Zaanse verschijnsel. Landelijk is sinds 2009 fors bezuinigd op de overheidsuitgaven. Overal kwamen

⁴ De 'Staat van de Stad' wordt sinds 2010 uitgebracht in het kalenderjaar voorafgaand aan de gemeenteraadsverkiezingen.

⁵ Zie 'Staat van Zaanstad', O&S Zaanstad, 2021.

⁶ De inkomensongelijkheid wordt weergegeven met de Gini-coëfficiënt inkomensongelijkheid. Deze steeg van 0.24 in 2012 naar 0.70 in 2018. Zie: [Special: Brede welvaart Metropoolregio Amsterdam - Data en informatie](#) op basis van data CBS.

⁷ Zie gegevens CBS: [Regionale Monitor Brede Welvaart 2020 \(cbs.nl\)](#)

⁸ 'Staat van Zaanstad', O&S Zaanstad, 2021

⁹ Zie 'voorspellende factoren van [kansenongelijkheid] op huishoudniveau; 'Staat van Zaanstad', O&S Zaanstad, 2021.

huishoudens door verlies van werk en stijgende woonlasten in de problemen. Deze problemen varieerden van stress tot schulden. Gemeenten kregen vanaf 2015 van het Rijk meer maatschappelijke taken (Wmo, Participatie, jeugdhulp) maar zonder voldoende middelen daarvoor.

In Zaanstad zette de economische crisis een streep door de omvangrijke verbeterplannen voor de wijken van Zaandam Zuidoost (Zaandam Zuid, Rosmolenwijk, Pelders-Hoornseveld en Poelenburg), die een speerpunt waren van het gemeentelijk beleid. Deze wijken bestaan deels uit grote blokken flats met kleine woningen van slechte kwaliteit. Relatief veel inwoners hebben een laag inkomen, een minder goede gezondheid en een anderstalige achtergrond. De inwoners komen verhoudingsgewijs ook moeilijker aan werk. De voorgenomen sloop en nieuwbouw in Poelenburg kwam niet van de grond. Ook in de rest van de stad viel de bouw goeddeels stil. Het gevolg is voelbaar op de woningmarkt. In de sociale huursector is de wachttijd voor starters verder opgelopen, de bouw van koopwoningen loopt nog steeds achter op de vraag.

In de wijken van Zaandam Zuidoost was stilstand achteruitgang. Mensen moesten accepteren dat de gewekte verwachtingen niet konden worden nagekomen. Tegen die achtergrond vonden in de zomer van 2016 in Poelenburg enkele ernstige incidenten plaats. Het maakte duidelijk dat we als stad iets moesten met de gevolgen van de crisis die de verschillen in de stad vergrootte. Dat werd in 2019 bevestigd door onderzoek waarin Zaanstad, als één van de sociaal meest kwetsbare steden van de G40 naar voren kwam op basis van de ongunstige ontwikkeling van de leefbaarheid in een deel van de wijken van de stad. Het gaat daarbij onder andere om de kwaliteit van de woningen, de voorzieningen, de veiligheid, de mate waarin bewoners inkomen uit werk hebben en om de ervaren leefbaarheid.¹⁰ Zich prettig en veilig kunnen voelen in de eigen woonomgeving is voor bewoners van grote betekenis. De coronacrisis heeft de verschillen tussen mensen, buurten en wijken verder blootgelegd. Het streven naar 'evenwicht' zal dus vooral ook binnen de stad gestalte moeten krijgen.

1.2. Trends en opgaven: naar nieuw (Zaans) evenwicht

Ontwikkelingen om ons heen

Op alle mogelijke manieren is Zaanstad verbonden met de wereld. Een bank in de Verenigde Staten valt om en de economische crisis die dan uitbreekt, bereikt niet veel later de metropoolregio. Oorlog in het Midden-Oosten brengt een enorme stroom mensen op de been die ook in Nederland een veilig bestaan zoeken. Deze mensen landen ook in Zaanstad en bouwen hier een nieuw bestaan op. Ergens in China springt een virus op een mens over en binnen enkele weken is de bewegingsvrijheid van een groot deel van de wereldbevolking aan banden gelegd. Sommige ontwikkelingen zijn niet te voorzien. Ze doen zich acuut voor. Maar ze hebben vaak wel een

¹⁰ Kamerbrief 'Gebiedsgerichte aanpak leefbaarheid en veiligheid' + bijlage, Ministerie BZK, DG Bestuur, ruimte en wonen, 28 oktober 2019. Het rapport 'Leefbaarheid in Nederland-2018' van Rigo Research en Advies en Atlas voor Gemeenten is daarbij van invloed. Dat rapport meet de ontwikkeling van leefbaarheid in wijken aan de hand van indicatoren die betrekking hebben op woningen, voorzieningen, kenmerken van bewoners, veiligheid, kwaliteit van de fysieke omgeving en ervaren leefbaarheid. Sinds het uitkomen van genoemde Kamerbrief wordt door Zaanstad, in samenwerking met het Ministerie van Binnenlandse Zaken een plan tot de verbetering van de leefbaarheid en veiligheid opgesteld voor het gebied 'Zaandam Oost', met de wijken Poelenburg, Peldersveld-Hoornseveld, Zaandam Zuid, Rosmolen- en Kogerveldwijk, Dit gebeurt ook voor nog 15 gebieden in 14 andere steden.

structurele impact. Andere ontwikkelingen gebeuren sluipend maar zijn zichtbaar. Daar kan een stad zich op voorbereiden en toe verhouden. In opmaat naar de Omgevingsvisie hebben we als gemeente voor de ontwikkeling van de stad in de komende 20 jaar zes opgaven benoemd die de Omgevingsvisie en de Maatschappelijke visie richten. Ze zijn allemaal van het belang voor het welzijn van de bewoners. De opgaven hangen sterk met elkaar samen, maar zijn verschillend van karakter. De Omgevingsvisie gaat met name in op de ruimtelijk fysieke kanten van de verschillende opgaven. In de Maatschappelijke visie beschouwen we de opgaven vooral vanuit het perspectief van het samenleven in de stad en gaan we meer in op de sociaal maatschappelijke aspecten van de opgaven.

Zaanse opgaven in het licht van de grote trends

Verstedelijking

De bevolking van Nederland groeit. In de Randstedelijke gebieden is die groei het sterkst. De metropoolregio Amsterdam heeft grote aantrekkingskracht op mensen en bedrijven. De vraag naar woningen is veel groter dan het aanbod. Dat geldt ook voor Zaanstad. Om aan die vraag tegemoet te komen moet er veel meer woonruimte beschikbaar komen. Na de crisis wordt er nu weer gebouwd. We willen niet alleen voorzien in de vraag van de eigen bevolking, maar ook bijdragen in de woningbehoefte in de regio.

Zaanstad heeft te maken met instroom van Amsterdammers met een laag inkomen voor wie in andere gemeenten van de MRA te weinig aanbod van sociale huurwoningen voorhanden is. De wachttijd voor een sociale huurwoning is voor starters opgelopen tot 11 jaar. Sinds enige tijd is de Zaanse woningmarkt ook in trek bij starters en jonge gezinnen voor wie de Amsterdamse koop- en vrije sector huurmarkt onbetaalbaar is geworden. Dat biedt kansen om nieuwe groepen bewoners te verwelkomen in wijken die nu nog eenzijdig zijn samengesteld. De stad moet zich zelfbewust profileren als een fijne plek om te wonen en te werken.

Naar verwachting groeit de stad van 155.000 naar meer dan 200.000 inwoners. Net als in de rest van Nederland is de bevolkingssamenstelling niet in balans. De bevolking vergrijsd. Het aantal éénpersoonshuishoudens neemt toe, maar óók het aantal jonge gezinnen. Het vraagt niet alleen om meer woningen, maar ook om verschillende soorten woningen en woonmilieus. Zaanstad wil binnenstedelijk bouwen en de groei benutten om in de bestaande wijken kwaliteit toe te voegen, zowel qua voorzieningen als in de openbare ruimte.

Duurzaamheid

De ontwikkeling van de stad moet op een duurzame manier plaatsvinden. De energietransitie is urgent. Zaanstad wil meer dan het landelijke Klimaatakkoord vraagt; de ambitie is om in 2040 een CO₂-neutrale stad te zijn. De kosten van de energietransitie moeten zo eerlijk mogelijk verdeeld worden. We moeten voorkomen dat mensen met minder goed te isoleren woningen de dupe worden van de sterk stijgende kosten voor energie ('energiearmoede'). Ook op dit gebied zijn er duidelijke verschillen tussen wijken.¹¹

Zaanstad streeft naar een schone leefomgeving. Als industriestad heeft Zaanstad al bovengemiddeld van doen met milieuproblemen, denk aan luchtkwaliteit en bodem- of waterverontreiniging. Zaanstad moet eveneens maatregelen treffen om de schadelijke gevolgen van droogte, hitte en wateroverlast als gevolg van veranderende weersomstandigheden te beperken (klimaatadaptatie).

Economische ontwikkeling

De Zaanse beroepsbevolking is relatief meer praktisch opgeleid. In de stad en ook in de arbeidsmarktregio Zaanstreek/Waterland is onvoldoende werkgelegenheid. Om meer banen te

¹¹ Zie 'Staat van Zaanstad', O&S Zaanstad, 2021

creëren en Zaanstad economisch sterker te maken is diversificatie van de lokale economie nodig. Tegelijkertijd moeten we investeren in een betere samenwerking en afstemming tussen onderwijsopleidingen en bedrijfsleven, zodat (jonge) mensen worden opgeleid voor de bestaande en toekomstbestendige banen. De nabijheid van Amsterdam en de economische mogelijkheden in de MRA bieden kansen voor Zaankanters die we beter kunnen benutten. Bijvoorbeeld door te investeren in betere en betaalbare vervoersverbindingen. Betere bereikbaarheid van bedrijven in de metropoolregio vergroot de arbeidskansen van praktisch geschoolden in Zaanstad. De vraag naar werknemers is zo groot dat iedereen nodig is op de arbeidsmarkt. De mismatch tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt moet worden opgelost willen we economisch blijven groeien.

Veiligheid

Hoewel in Zaanstad het aantal inbraken en berovingen (high impact crimes) de afgelopen jaren zelfs meer is afgenomen dan in vergelijkbare steden, is ondermijning van economie en woningmarkt door drugsgeld in Zaanstad een serieus probleem geworden. De geldstromen uit de drugsindustrie, witwasbedrijven en illegale verhuur van woonruimte hebben vooral impact in de kwetsbare wijken. Daar kan de georganiseerde misdaad makkelijker uit beeld blijven en komen kansarme jongeren sneller in de verleiding het verkeerde pad op te gaan.

De ervaren onveiligheid is in wijken als Zaandam Zuid, Poelenburg en de Rosmolenwijk al substantieel hoog en neemt verder toe. In wijken als Westzaan, Assendelft Zuid en Westerkoog was juist het gevoel van veiligheid al hoog en dat is nog verder toegenomen.¹²

Veiligheid gaat ook over (verkeers)veilige straten, over risico's op plekken waar grotere bedrijven en bewoners burens zijn en over de klimatologische risico's als hevige wateroverlast. De opgave is dat Zaanstad adequaat op de bedreigingen van vandaag en morgen kan inspelen.

Gezondheid

We hechten enorm belang aan onze gezondheid en we leven steeds langer. Een gezonde levensverwachting, oftewel de jaren die men in gezondheid doorbrengt, hangt sterk samen met de sociaaleconomische positie van mensen en met de kwaliteit van hun leefomgeving. Mensen met een geregeld inkomen en een eigen huis in een boomrijke straat leven niet alleen langer, maar leven vooral ook langer zonder de beperkingen van gezondheidsproblemen.

Het is ook opvallend hoe verschillend bewoners in Zaanse wijken hun eigen gezondheid ervaren: in Assendelft Noord ervaren veel méér bewoners hun gezondheid als goed dan in Poelenburg. Ook als het gaat om depressie en eenzaamheid zijn de verschillen tussen bewoners van de wijken groot.¹³

Mensen ervaren psychische druk door onzekerheid over werk en/of gebrek aan (voldoende) woonruimte. Die stress leidt vaak tot andere gezondheidsklachten.

We hebben een opgave om sociaaleconomische gezondheidsverschillen te verkleinen en gezond leven te stimuleren. Dat betekent dat we inzetten op het verminderen van de sociaaleconomische kwetsbaarheid van bewoners. We zien 'gezondheid' als een breed concept; het gaat er niet alleen over of je 'ziek' bent of niet, maar ook over je welbevinden, over zingeving (werk, familielevens) en andere aspecten zoals woonomgeving. Daarvoor hanteren we het begrip 'positieve gezondheid'. Als in een zich verdichtende stad aantrekkelijke en goed bereikbaar groene gebieden voor rust en ontspanning worden ingericht, draagt dat bij aan de gezondheid.

De opgaven duurzaamheid en gezondheid lopen grotendeels parallel: groene wijken vormen een gezonde leefomgeving en een samenhangend ecosysteem voor mens, plant en dier.

Kansen(on)gelijkheid en ongelijke uitkomsten

Verschillen tussen mensen zijn er altijd en dat hoeft helemaal geen probleem te zijn. Maar het wordt wel problematisch als door een stapeling van ongunstige factoren mensen geen gelijke kansen

¹² Gegevens uit de Zaanpeilingen tussen 2014-2020.

¹³ Zie 'Staat van Zaanstad', O&S Zaanstad, 2021

hebben om zich naar hun mogelijkheden te ontwikkelen. Met als risico dat zij overal de boot missen en niet volwaardig kunnen meedoen in de samenleving.

Mensen bij wie de problemen zich te hoog opstapelen, vind je in de hele stad, maar vooral in een aantal wijken en buurten. Op basis van onderzoek constateren we dat in de wijken Poelenburg, Pelders-Hoornseveld, delen van Zaandam Zuid, de Rosmolenwijk, de Kogerveldwijk en buurten in Wormerveer en Krommenie, relatief meer mensen te maken hebben met een samenloop van factoren zoals werkloosheid, armoede, laag opleidingsniveau, goedkope woningbouw en een minder goede gezondheid.

Om dat patroon te doorbreken willen we ons vooral richten op de kinderen en jongeren. Kinderen die de eerste fase van hun leven in ongunstige omstandigheden doormaken, ondervinden in hun verdere leven meer gezondheidsproblemen. Ook doen zich bij kinderen en jongeren veel vaker gedragsproblemen voor als gevolg van een slechte start. Eenmaal opgelopen schade in de ontwikkeling in de eerste levensfase (de eerste 1000 dagen) is moeilijk te keren. Het brengt grote maatschappelijke kosten met zich mee. Onderzoek heeft aangetoond dat preventieve maatregelen in die eerste fase van het leven substantieel meer effect hebben dan op wat latere leeftijd.¹⁴ Als je de ontwikkelingskansen van kinderen verbetert, profiteert uiteindelijk de hele stad ervan.

Onvoorziene ontwikkelingen als een coronacrisis treffen bewoners in kwetsbare wijken vaak harder. Ze verliezen sneller hun baan. Hun gezondheid is minder goed. De lockdown-periodes lieten duidelijker zien hoe verschillen in inkomen, opleidingsniveau en woonsituatie van invloed zijn op de mate waarin kinderen van onderwijs kunnen profiteren. Online onderwijs gaf leerkrachten een inkijk in de omstandigheden waarin kinderen en jongeren hun schoolwerk moesten doen.

Samenleven in Zaanstad

Mensen met verschillende ideeën, achtergronden, leeftijden, geaardheid, of voorkeuren, ontmoeten elkaar in het dagelijks leven steeds minder. We praten vooral in eigen bubbels met mensen die op ons lijken en we doen dat ook in toenemende mate in de digitale wereld. De coronacrisis heeft dat versterkt. Algoritmes sturen ons denken en gedrag steeds meer in de ingeslagen richting en classificeren naar afkomst en achtergrond op grond van (onbewuste) stigmatiserende denkpatronen.¹⁵ De muren tussen de bubbels worden hoger, deze doorbreken lastiger.

Toch hebben we door de coronacrisis ook meer oog gekregen voor de scheefgroei in de samenleving. Een breed gedeeld gevoel zegt ons dat het zo niet verder kan. De toeslagenaffaire leidt tot bezinning op de ontstane relatie tussen burger en overheid. De burger is een consument van diensten geworden. In de markt van zorg en ondersteuning blijkt dat niet de beste benadering om complexe problemen van gezinnen op te lossen. De werking van de markt is niet zo heilzaam als werd verondersteld. Het verholde 'systemisch racisme' is onder de aandacht gekomen¹⁶. De behoefte groeit om ons weer anders tot elkaar te verhouden als burgers, bedrijven, maatschappelijke initiatieven en overheid. De roep om een gedeelde visie op hoe we met elkaar verder kunnen, klinkt luider.

¹⁴ Er wordt veel onderzoek gedaan naar zowel de gevolgen van voeding, roken, drugs en alcohol op de ontwikkeling van kinderen, als ook naar de gevolgen van stress door moeilijke leefomstandigheden van de (aanstaande) moeder. Zie: 'De eerste duizend dagen'; T.Rooseboom, 2018. Ook TNO schenkt hier veel aandacht aan: <https://www.tno.nl/nl/aandachtsgebieden/gezond-leven/roadmaps/youth/de-eerste-duizend-dagen-van-het-kind/>. In Rotterdam wordt langjarig onderzoek gedaan. Zie hierover: <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/08/20/de-eerste-1000-dagen-beinvloeden-het-hele-leven-a4055335?t=1633423006>

¹⁵ Zie het artikel van Iris Andriessen over Institutioneel racisme; [Institutioneel racisme in Nederland | Wiardi Beckman Stichting \(wbs.nl\)](#)

¹⁶ Premier Rutte noemde, n.a.v. de dood van George Floyd in de VS, discriminatie in Nederland een "systemisch probleem".

Die opgave overstijgt de grenzen van een gemeente als Zaanstad en de mogelijkheden van een lokale overheid. We zijn van elkaar afhankelijk: bewoners, maatschappelijke organisaties, bedrijven en de gemeente. We moeten het samen doen. Ook gemeenten in de regio zijn van elkaar afhankelijk, evenals provincies en de landelijke overheid. Kim Putters, directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau (CPB), schreef al in 2019 in zijn boek 'Veenbrand' over "smeulende kwesties". De focus op economische groei, een enge opvatting van welvaart vanuit een financieel-economische invalshoek, miskent dat sociale ongelijkheid toeneemt en heeft er geen oog voor dat de bronnen uitgeput raken en het maatschappelijk onbehagen groeit. Meer mensen kunnen onvoldoende meedoen en voelen zich niet gehoord.

Putters beschrijft een **breder welvaartspectief**, waarin arbeid, volkshuisvesting, gezondheid en veiligheid in samenhang worden gezien.¹⁷ Hij pleit voor een meer inclusieve, op wederkerigheid gebaseerde samenleving, waar mensen gewaardeerd worden om wat ze kunnen bijdragen en waarin mensen steun krijgen als dat nodig is. Hij pleit voor een nieuw sociaal contract dat burgers, bedrijven, maatschappelijke initiatieven en overheid op lokaal en regionaal niveau met elkaar uitwerken tot een actieplan. Meer zeggenschap en (gedeeld) eigenaarschap ervaren verbindt mensen met elkaar en legitimeert de rol die instituties en bedrijven op zich kunnen nemen.¹⁸

We gaan hier nader in op het perspectief voor onze stad, de stad zoals we die richting 2040 voor ons zien en waarin we onderlinge 'afhankelijkheid' graag omzetten in 'bondgenootschap'.

1.3. De stad die we willen zijn: evenwichtig en rechtvaardig

De visie voor de stad

De uitdagingen van de 21^{ste} eeuw vragen er om dat Zaanstad zich verder ontwikkelt tot een evenwichtige stad, zowel binnen haar eigen grenzen als binnen de metropoolregio. Waarin de gemeente al intensief samenwerkt (Werkom, GGD, Vervoersregio). Die evenwichtige stad is óók een rechtvaardige stad, waarin ieder kind en jongere gelijke kansen heeft om talenten te ontplooien. Een stad waarin we allemaal kunnen zijn of worden, wie we willen zijn. Waarin we worden gewaardeerd om wie we zijn en om wat we te bieden hebben. Ongeacht je achtergrond, leeftijd, geboorteplaats of identiteit.

Dat is nu niet vanzelfsprekend, maar dat is wel waar we naar streven. We hebben alle talenten nodig om in economisch en sociaal opzicht een bloeiende stad te zijn. We moeten ieder ander in Zaanstad aanmoedigen om het beste uit zichzelf te halen, in samenspel met anderen; thuis met familie, op school met leerlingen en leerkrachten, op de club met medespelers enzovoorts.

Dat vereist dat we verschil maken, dat we méér investeren in die delen van de stad die nu achterblijven, omdat bewoners daar de kansen niet krijgen, en zij ook niet op hun mogelijkheden worden aangesproken. We hebben iedereen nodig. Niet benutten wat mensen te bieden kunnen

¹⁷ Een tijdelijke Parlementaire Commissie die in 2015 werd ingesteld om het Brede Welvaartsbegrip te onderzoeken, vroeg het Sociaal Cultureel Planbureau daar studie van te maken. Zie: J. Boelhouwer, Het brede welvaartsbegrip volgens het SCP; SCP, 2016. In navolging hierop ontwikkelde het CBS in 2018, op verzoek van de Tweede Kamer, de Brede Welvaartsmonitor. In de Brede Welvaartsmonitor wordt op drie dimensies (lange, middellange en korte termijn) met meerdere indicatoren gekeken naar verschillende aspecten die van belang zijn voor het welzijn van bewoners. Zie voor uitleg: [De Monitor Brede Welvaart - YouTube](#); In Zaanstad gebruiken we de Brede Welvaartsmonitor nog niet, omdat niet alle data al op gemeenteniveau, laat staan op wijkniveau, beschikbaar zijn.

¹⁸ 'Veenbrand; smeulende kwesties in de welvarende samenleving', Uitgeverij Prometheus, Kim Putters, 2019

hebben is kapitaalvernietiging voor de hele samenleving. Het is in ons collectief belang dat iedereen mee kan doen.

Extra investeringen dienen de *oorzaken* van ongelijke kansen weg te nemen. Daarmee gaan we samen met de bewoners, organisaties en ondernemers in de gemeente aan de slag.

Dat betekent niet dat we elders niet meer investeren. Het is geen alles of niets. Het gaat er om verschil te maken daar waar die verschillen ontwrichtend zijn. Om de gehele stad vooruit te helpen, zoeken we ook de samenwerking buiten de stad, met het Rijk, de provincie, publiek-private partijen en maatschappelijke allianties. En we spreken iedereen in de stad aan. We vragen je dingen te regelen die je zelf en samen met anderen kunt oplossen. En we vragen je om anderen in je omgeving te helpen. Maar als dat niet wil lukken, als je schulden hebt gemaakt die je boven het hoofd groeien of als het niet lukt als gezin of individu zelfstandig te zijn, dan zijn wij er. In Zaanstad hoeft je niet bang te zijn dat je onvoldoende inkomen hebt om voor jezelf en je kinderen te zorgen. Of dat er nergens een dak voor boven je hoofd te vinden en te betalen is. Het vangnet moet er zijn, voor wie dat nodig heeft. In Zaanstad weet je dat de overheid aan je kant staat.

Dat geldt ook wanneer je op leeftijd raakt. Je weet dat erop je wordt gelet, als je alleen komt te staan. En dat, als je het alleen niet meer redt, er wel een veilige plek voor je is. In Zaanstad maken we werk van de solidariteit; tussen jongeren en ouderen, tussen bewoners en bedrijven die iets kunnen bieden, en de Zaankanters die iets extra's kunnen gebruiken.

Voor een evenwichtig en rechtvaardig Zaanstad hebben we de ambitie dat:

- er voorzieningen zijn die helpen bij het opgroeien en ontwikkelen; kinderopvang, peuterspeelzaal en school in een gezond gebouw en met goed gekwalificeerd personeel, waar die school of peuterspeelzaal ook staat in de stad
- je als kind, jongere of volwassene weet dat je welkom bent in een bibliotheek die bereikbaar is en waar voor iedereen iets te vinden is dat het leven verrijkt
- er voldoende mogelijkheden zijn om een sport uit te proberen of muziek te maken of toneel te spelen om te ontdekken waar je blij van wordt, talent voor hebt en je verder in wilt ontwikkelen
- je kunt genieten van theater, muziektredens, de musea en de toegankelijke parken
- er verschillen zijn tussen mensen, buurten en wijken, maar dat die verschillen niet bepalen hoe er naar je wordt gekeken, of dat je wel of geen werk of stage kunt vinden
- je gewaardeerd wordt als je je inzet voor je buurt, je burens op leeftijd, de voetballertjes op de vereniging, de meisjes die willen kickboksen
- je naar een plek kan gaan in je eigen omgeving, waar je vanzelfsprekend welkom bent als je behoefte hebt aan een praatje en bemoediging
- je nieuwsgierigheid naar de ander wordt gestimuleerd en gevoed, omdat je op school van jongs af aan dagelijks mensen tegenkomt met een andere achtergrond en een ander verhaal, omdat je er steeds toe wordt gestimuleerd en uitgedaagd, omdat er expliciete waardering is voor hoe divers we zijn.

Dat is het Zaanstad waar we naar streven: een rechtvaardige, en daarom evenwichtige stad; een stad die de eigen identiteit koestert, niet op een statische manier, maar juist om hen die van buiten komen daar deelgenoot van te maken.

Onze rol als overheid

We zijn die stad nog niet. De verschillen in kansen en mogelijkheden tussen bewoners, buurten en wijken zijn te groot en dat gaat ten koste van de veerkracht van mensen, en van de stad. Dat willen we keren. Verschil mag er zijn, dat maakt de stad juist spannend. Maar verschillen die allesbepalend zijn voor de kansen in je leven zijn onwenselijk. Dan verliezen we talenten en doen we onszelf als stad te kort. Juist de komende twee decennia zullen heel veel ouderen ondersteuning in hun omgeving nodig hebben terwijl er minder jongeren zijn om deze te bieden. De kinderen van nu, alle kinderen van nu, zullen de stad van de toekomst dragen.

Het past ons als lokale overheid om een initiërende rol te pakken om het nieuwe sociale contract tot stand te brengen waar Kim Putters het overheeft. We willen bewoners, hun verenigingen en initiatieven, bedrijven en maatschappelijke organisaties, zoals de corporaties, onderwijsbesturen, de zorgverzekeraars e.a., oproepen om met elkaar te werken aan de belangrijkste opgaven die we eerder noemden. We doen dat graag al lerend en proevend, bijvoorbeeld zoals in het 'Aanjaagteam' in het kader van de Strategische agenda ouder worden in Zaanstad, of in het Pact Poelenburg Peldersveld, waarin we ons voor 20 jaar met meer dan 20 organisaties verbinden aan het doel om de wijken structureel te verbeteren.

Als lokale overheid kunnen we dat niet zonder de landelijke overheid. Samen met andere gemeenten vragen we het Rijk de randvoorwaarden te scheppen waarin we de bestaanszekerheid kunnen herstellen, de kansengelijkheid kunnen vergroten en een gezonde manier van leven kunnen vergemakkelijken.¹⁹

In Hoofdstuk 2 gaan we nader in op de manier waarop we dat willen doen.

¹⁹ Het VNG stelde in maart 2021 met het oog op de 2e Kamer verkiezingen en de formatie van het nieuwe kabinet de 'Propositie Sociaal Domein' vast: (https://vng.nl/sites/default/files/2021-04/de-winst-van-het-sociaal-domein_def.pdf).

DEEL II DE WEG DAAR NAARTOE

In hoofdstuk 1 concluderen we dat we nog lang niet de evenwichtige en rechtvaardige stad zijn, die we voor ogen hebben. Er is echt een ingrijpende verandering, een transformatie, in denken en handelen nodig. Dat begint niet bij nul. Het begrip ‘transformatie’ werd gemunt in het kader van de drie decentralisaties in het maatschappelijke domein die in 2015 hun beslag kregen.²⁰ We gaan hier kort in op die decentralisaties, en op de inmiddels geleerde lessen. Op basis hiervan voegen we daar drie nieuwe uitgangspunten aan toe.

2.1 De drie decentralisaties en de ‘transformatie’ van het maatschappelijke domein

De intenties

Het ‘maatschappelijke domein’ is voortdurend in beweging. Sommige momenten markeren grotere veranderingen. 1 januari 2015 was zo’n moment. Taken in de zorg en ondersteuning voor ouderen en mensen met beperkingen, voor kinderen en jongeren met problemen, en voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, werden gedecentraliseerd naar gemeenten. De achterliggende reden was dat het systeem van ondersteuning niet meer voldeed. De ondersteuning vanuit de overheid was van mensen vervreemd geraakt. De menselijke maat was zoek. Tegelijkertijd waren mensen ook te afhankelijk geworden van de ondersteuning. Er was de behoefte om de trend te keren waarbij mensen alles als een ‘probleem’ zien waarvoor een ‘medicijn’ of een ‘voorziening’ dé oplossing zou zijn. Ongemak hoort ook bij het leven. Familie, vrienden en burens kunnen elkaar ook ondersteunen als dat nodig is.

Er was dus een fundamentele verandering nodig in de manier waarop ondersteuning en hulp vanuit de overheid wordt vormgegeven. De gedachte was dat gemeenten beter in staat zijn om in te spelen op wat mensen concreet nodig hebben. Zij zouden in staat zijn om minder ‘het systeem’ centraal te stellen en meer maatwerk kunnen bieden. Dat maatwerk moest ook zo integraal mogelijk gericht zijn op een gezin of huishouden, dus niet voor elk afzonderlijk probleem een andere organisatie of professional. Veel gemeenten werken nu met een vorm van integrale wijkteams die zo dicht mogelijk bij de hulp vragende bewoners staan en daardoor ook preventief zouden moeten werken: hoe kan worden voorkomen dat mensen in de problemen raken, of kunnen problemen in een zo vroeg mogelijk stadium worden gesignaleerd en kan er ondersteuning worden geboden om erger te voorkomen? Hoe kan het onderlinge contact in de wijk sterker worden? Samengevat werd dit ook wel ‘de beweging naar de voorkant’ genoemd.

Evaluaties

Eind 2020 maakte het Sociaal Cultureel Planbureau de balans op van de decentralisaties in het rapport ‘Sociaal domein op Koers?’²¹. Vijf jaar na decentralisatie is de ondersteuning van kwetsbare burgers nog niet op orde’ concludeert het SCP. De resultaten blijven achter bij wat werd verwacht van de decentralisaties. Verwachtingen over zelfredzaamheid en de zorgzame samenleving waren niet realistisch. Juist mensen die hulp vragen kunnen het niet altijd zelf. Ook blijkt dat mensen het vaak moeilijk vinden om anderen uit hun omgeving om hulp te vragen of er is niemand om hen te

²⁰ Het betreft de vernieuwing van de Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet. Het ging over een overdracht van taken naar de lokale overheid, een ‘transitie’, maar vorm te geven op een sterk vernieuwde manier, een ‘transformatie’. Zie daarover tal van publicaties, zoals bijvoorbeeld: [201204-decentralisatie-transitie-transformatie-transitiebureau-vng-vws.pdf](#)

²¹ M. Kromhout, Van Echteld, P., Feijten, P.: ‘Sociaal Domein op Koers?’, SCP, 2020; [Sociaal+domein+op+koers_WEB2.pdf](#)

helpen. Het percentage mensen dat mantelzorg geeft aan mensen met een beperking is sinds de decentralisaties niet toegenomen.

Tegelijkertijd gaat er ook veel goed. In het sociaal domein worden veel mensen geholpen door hun gemeente, maar een aantal kwetsbare groepen krijgt te weinig prioriteit, en niet alle hulpbehoevende mensen zijn in beeld. De deelname van mensen met een beperking aan de samenleving is niet toegenomen, er zijn nog steeds knelpunten in de jeugdhulp en de kansen op werk voor mensen met een arbeidsbeperking zijn nauwelijks verbeterd.

Eind 2020 kwam ook 'Stelsel in groei' uit, een rapport over de tekorten bij gemeenten in de uitvoering van de Jeugdwet. Daarin werden een aantal bevindingen van het SCP onderzoek nader ingekleurd. De inzet op preventie heeft er toe geleid dat de ambulante jeugdhulp zowel in volume als in kosten per cliënt sterk is gestegen, vooral door jeugdhulp voor kinderen uit de betere gezinnen. De echt kwetsbare groepen zijn niet beter bereikt en geholpen. De hulp is dus toegankelijker geworden, maar niet voor de gezinnen met lage inkomens. 'Preventie' als standaard werkwijze voor grote groepen mensen helpt niet om kosten in te dammen of kwetsbare groepen beter te vinden.²²

Verklaringen

De situatie in Zaanstad is niet wezenlijk anders. Er zijn wel verklaringen voor. Ten eerste was de aanleiding voor de decentralisaties voor de regering destijds dat niet alleen de kostenstijging moest worden ingedamd, maar dat er zelfs een substantiële bezuiniging gerealiseerd moest worden. Maar gemeenten hebben minder mogelijkheden om het goedkoper te doen dan werd gedacht, bijvoorbeeld omdat de verwachte 'eigen kracht' of hulp uit eigen netwerk niet altijd mogelijk of voldoende is. En investeren in preventie en lichte voorzieningen, zoals sociale wijkteams, leidt niet onmiddellijk tot afname van het gebruik van zware en dure voorzieningen. Ook schieten mogelijkheden van gemeenten om te sturen op gecontracteerde zorgpartijen door regelgeving tekort. Aanbesteding heeft te vaak onderlinge concurrentie in plaats van gerichte samenwerking tot gevolg. Doelen en resultaten van de eigen organisatie staan te vaak op de voorgrond in plaats van het algemeen belang. Er kan een verkeerde prikkel vanuit gaan, waarbij aanbieders zich richten op het 'laaghangend fruit' en de zwaarste vraagstukken uit de weg gaan.

Geleerde lessen

Dit alles wil niet zeggen dat de uitgangspunten bij de beoogde transformatie van zorg en ondersteuning door de evaluerende rapporten fundamenteel ter discussie zijn komen te staan. Er zijn wel zinvolle aanbevelingen te destilleren voor hoe we met de 'transformatie' met betrekking tot de gedecentraliseerde taken verder willen in Zaanstad:

- Als de gezinnen en kwetsbaren die juist steun kunnen gebruiken niet beter bereikt worden, moeten we daar extra aandacht aan schenken en tegelijkertijd voorkomen dat de ondersteuning door wachttijden verstopt raakt. Dat kan alleen door het werk veel beter te richten
- Leg in plaats van de nadruk op 'eigen verantwoordelijkheid' het accent meer op 'eigen regie'; het gaat om *de zeggenschap* die mensen ervaren over de manier waarop zij ondersteund worden
- Spreek mensen met meer eigen, ook financiële, mogelijkheden nadrukkelijker aan op wat zij zelf kunnen regelen om hun probleem te verminderen
- Wees selectiever en preciezer met preventie. Kies op grond van een samenhangende, op data gestoelde, analyse en wetenschappelijk onderbouwde inzichten voor gerichte preventie ten aanzien van specifieke groepen
- Bevorder de onderlinge samenwerking tussen partijen die een rol vervullen in de ondersteuning van bewoners en voorkom onderlinge concurrentie, door commitment te

²² Ze: 'Stelsel in groei; Een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg'. AEF, 2020. [Stelsel in groei \(vng.nl\)](https://www.vng.nl)

zoeken op de gezamenlijke *maatschappelijke opdracht*, en ‘outcome’ (het maatschappelijk effect) centraal stellen in plaats van te sturen op ‘output’.

De drie decentralisaties betroffen vooral de ondersteuning en dienstverlening aan individuele bewoners, huishoudens en gezinnen. De bredere context, de onderliggende structuren en processen werden er wel mee geraakt, maar niet aangepakt. Daarvoor is een verdere transformatie nodig, om samen te werken aan een evenwichtig en rechtvaardig Zaanstad. We formuleren daarvoor een aantal uitgangspunten.

2.2 Nieuwe richtingen

Uitgangspunten voor de komende jaren

Om beter in te spelen op de bredere maatschappelijke context en de structuren en processen is er behoefte aan aanvullende uitgangspunten bij de verdere transformatie. Deze kunnen ons helpen bij het maken van afwegingen in toekomstig beleid, zodat we integraal werken op verschillende niveaus: huishouden, buurt, wijk, stad, regio en Rijk. We formuleren deze uitgangspunten als volgt:

1. Verschil maken: durven differentiëren

Kansenongelijkheid duidt op verschillen tussen mensen die als onrechtvaardig worden ervaren, omdat ze gerelateerd zijn aan kenmerken waaraan je als persoon niets kunt doen. Op het eerste gezicht lijkt het er misschien op of alle inwoners dezelfde kansen hebben en allemaal gebruik kunnen maken van de voorzieningen in de Zaanse wijken. De praktijk is anders. Sommige bewoners hebben te maken met meerdere ongunstige omstandigheden zoals werkloosheid, taalproblemen en ziekte. Zij kunnen niet altijd op eigen kracht uit de problemen komen. In sommige wijken wonen relatief veel mensen voor wie dat geldt. Om beter op hun situatie te kunnen inspelen moeten we juist ‘verschil durven maken’:

- tussen individuele bewoners en huishoudens;
- tussen wijken;
- tussen organisaties.

Om als stad in evenwicht te komen zullen gemeente en maatschappelijke organisaties zich meer richten op waar de zwaarste problematiek zich voordoet. We maken als gemeente meer onderscheid in waar en wanneer we tijd en geld investeren, en ook in de manier waarop we dat doen. Dit betekent dat we vooral:

- Investeren daar waar kinderen meer risico lopen op een onderwijsachterstand, op langdurig in armoede leven, op leven met stress van ouders en andere familieleden. We focussen niet alleen op individuele gezinnen, maar we investeren ook in de wijken waar de meeste van deze gezinnen wonen.
- Investeren in kinderen en jongeren, en in hun ouders. Dat doen we al vanaf voor de geboorte. Op dat moment kunnen we (aanstaande) gezinnen wegwijs maken in de voorzieningen die er voor hen zijn, zodat ze beter in staat zijn hun kansen te benutten. Anders gezegd: investeren in de ‘voorkant van het leven’.
- Investeren in kwetsbare volwassenen en kwetsbare ouderen, en in de buurten waar zij vooral wonen.

Hiermee zijn we ook al enige tijd bezig. Denk bijvoorbeeld aan het Pact Poelenburg Peldersveld, de visie op Zaandam Oost die in ontwikkeling is, het ontwerp Perspectief voor MAAK-gebied Noord en de inzet van de middelen van het onderwijs-achterstandenbeleid. Zo helpen we mensen om zoveel mogelijk regie op het eigen leven (terug) te krijgen en op eigen kracht mee te kunnen doen. Om dit beter te kunnen doen moeten we als gemeente en organisaties keuzes durven maken. We moeten kunnen uitleggen dat we op de ene plek of voor de ene groep meer doen, of iets anders, dan voor de andere; dat we ook in onze communicatie verschillende manieren gebruiken om goed aan te kunnen sluiten bij de bewoners. We moeten kunnen verantwoorden dat deze keuzes uiteindelijk in het belang zijn van de stad als geheel.

2. De basisvoorwaarden van het leven op orde krijgen en gericht en specifiek inzetten op preventie, met de focus op de voorkant van het leven

We zetten preventie de komende tijd meer gericht in. We hebben een scherp oog voor de huishoudens waarbij de basisvoorwaarden van het bestaan onder druk staan; een dak boven je hoofd, geen armoede of schulden en een veilige en gezonde omgeving. Het is moeilijk om aan die voorwaarden te voldoen in een regio met schaarste aan betaalbare woningen en passende arbeid. Juist omdat die structurele randvoorwaarden verbeteren een lange adem vergt is een gerichte, preventieve ondersteunende aanpak zo nodig. We kijken steeds of we de huidige investeringen in de zorg en ondersteuning (jeugdhulp, Wmo, participatie) scherper kunnen richten op waar ze het hardste nodig zijn en de meeste impact hebben. Dat vraagt ook van betrokken organisaties om prioriteit te leggen bij gezinnen, groepen en wijken waar perspectief op een betere toekomst het meest urgent is. Het vergt bereidheid om vanuit de maatschappelijke opdracht, in plaats van institutionele belangen te redeneren.

De komende tijd werken we verder uit wat dit uitgangspunt in de praktijk betekent: hoe dan, en wat is daarvoor nodig? We denken onder meer aan het volgende:

- Het vraagt om durf om te zoeken naar een nieuwe en wellicht onorthodoxe aanpak, en het vraagt ook om open te staan voor oplossingen die mogelijk elders al zijn gevonden.
- Het vraagt om het besef, zeker als we onvoldoende geld van het Rijk krijgen, dat het meer inzetten op preventie onvermijdelijk betekent dat dit op de korte termijn ten koste gaat van andere dingen. We moeten de inwoners uitleggen waarom we sommige zorg of voorzieningen niet of minder leveren en niet aan alle verwachtingen kunnen voldoen. Dat we soms meer van onze inwoners zullen verwachten. Dat we erop rekenen dat mensen die dat kunnen zichzelf zo goed mogelijk voorbereiden op het ouder worden, zoals ouders ook zelf een aantal voorzieningen treffen als ze kinderen krijgen.
- Daarover willen we ook graag het maatschappelijk debat aangaan. We laten kwetsbare bewoners niet in de steek, maar zoeken naar een goede balans die recht doet aan het streven om een evenwichtige en rechtvaardige stad te zijn. Waarbij het soms nodig is om iets meer in te zetten op bewoners en gezinnen met veel problemen die zij zelf niet kunnen oplossen. Dat kan dan betekenen dat we iets minder doen voor mensen die beter zelf in staat zijn om hun leven zelf vorm te geven.
- Het betekent ook dat we als gemeente ingaan tegen kostenverhogende regelgeving van het Rijk als die naar ons gevoel niet bijdraagt aan een rechtvaardige en evenwichtige stad. Denk aan de bekostiging van de huishoudelijke hulp bij inwoners (Wmo) die zelf een financiële bijdrage kunnen leveren.

Behalve deze randvoorwaardelijke elementen, zien we in de verdere uitwerking ook een aantal meer inhoudelijke uitdagingen:

- We willen binnen onze mogelijkheden alles eraan doen om een dak boven het hoofd mogelijk te maken voor hen die dat nu niet hebben, het niet zelf kunnen bekostigen en er veel te lang op moeten wachten;
- We willen inkomenszekerheid blijven bieden, als een vangnet maar ook als een springplank. De vorm die we kiezen, moet onze inwoners in staat stellen een menswaardig bestaan te leiden en hun kinderen te laten opgroeien zonder armoede. Die vorm moet mensen ook aanmoedigen zelf een zinvolle bijdrage te leveren en zelf hun kansen op passend werk te vergroten;
- We willen deze visie leidend laten zijn in onze samenwerking met partners, en zoeken naar nieuwe manieren om samen het belang van een evenwichtige en rechtvaardige stad centraal te stellen. We verkennen of er een alternatief is voor de huidige manier van aanbesteden en onderzoeken of er een werkwijze is die niet zozeer het accent legt op

opdrachtgeverschap/opdrachtnemerschap maar meer stoelt op vertrouwen, gezamenlijke verantwoordelijkheid en het samen zoeken naar oplossingen. We kunnen het immers niet alleen.

- We willen de gemeentelijke diensten bereikbaar, toegankelijk en laagdrempelig maken en houden voor alle bewoners. Dat vraagt om grondig onderzoek naar hoe belemmeringen zich manifesteren en hoe we die kunnen wegnemen;
- We willen ook met organisaties en professionals in de stad actief zoeken naar manieren om de toegankelijkheid en kwaliteit van hun voorzieningen te garanderen (zoals bijvoorbeeld onderwijs, gezondheidszorg, sport, cultuur, maar ook betaalbare huisvesting). Dat doen we niet alleen door 'laagdrempelig' te worden, maar ook door ons proactief te verbinden aan maatschappelijke doelen. Steeds vanuit het gezamenlijke besef dat we werken aan een rechtvaardige en evenwichtige stad, en onze schaarse middelen daarvoor zo goed mogelijk moeten inzetten en verdelen.

3. Verschillen overbruggen en omarmen

Te vaak is het 'anders zijn' (anders praten, er anders uitzien, anders doen) reden om elkaar niet meer te zien, niet te verstaan, niet te begrijpen, om in de eigen 'bubbel' te blijven en om niet meer naar elkaar om te kijken. Om een 'evenwichtige stad' te kunnen zijn omarmen we diversiteit en maken we 'elkaar kunnen ontmoeten', 'naar elkaar luisteren' en 'van elkaar leren' een prioriteit. Dat is belangrijk omdat de Zaanse bevolking de komende decennia naar verwachting stevig groeit en de diversiteit in de gemeente toeneemt. Dat is een rijkdom die we willen koesteren. Tegelijkertijd zien we ook dat samen leven niet altijd vanzelf gaat.

Wat dit uitgangspunt betekent, werken we de komende tijd verder uit. Het gaat er onder meer om dat we:

- het elkaar tegenkomen - op school, op straat, op het werk, in het park, het buurthuis/café, de sportvereniging en de winkels - vanzelfsprekend en onontkoombaar maken. De inrichting van de wijken, de kwaliteit van de openbare ruimte, de publieke voorzieningen en waar die staan, het zijn elementen die bijdragen aan hoe mensen elkaar kunnen ontmoeten, maar er komt ook organisatie bij kijken om dat echt te laten gebeuren en de eerste stap voor mensen te vergemakkelijken.
- polarisatie tegengaan en de onderlinge dialoog en verstandhouding tussen verschillende bewoners(groepen) faciliteren en stimuleren. Als gemeente willen we een faciliterende of zo nodig verbindende rol spelen tussen de maatschappelijke organisaties, inwoners en ondernemers die bijdragen aan ontmoeting en samen leven in de wijken. We waarderen de bereidheid onder jongeren om open te staan voor anderen en iets te doen voor de samenleving. Dat geeft vertrouwen voor de toekomst. We hebben oog voor de invloed van ouders, docenten op school, sporters, influencers op social media en andere rolmodellen;
- discriminatie en racisme tegengaan, en het met kracht agenderen als dit zich voordoet of dreigt voor te doen in de samenleving. Als gemeente geven we zelf het goede voorbeeld. Dat betekent dat we diversiteit en inclusiviteit binnen de gemeentelijke organisatie tot prioriteit benoemen en er scherp op zijn dat we als gemeente 'systemisch racisme' uitbannen. De medewerkers van de gemeente zijn net zo divers als de wijken van de stad. Dat helpt om vraagstukken in de samenleving beter te kunnen identificeren, te begrijpen en er oplossingen voor te vinden die recht doen aan de diverse achtergronden van de inwoners van Zaanstad.

Om ontmoeting te stimuleren en verschillen gemakkelijker te overbruggen speelt de ruimtelijke omgeving een belangrijke rol. Met de Omgevingsvisie heeft de gemeente meer mogelijkheden om ruimtelijk beleid af te stemmen op de behoeften van wijken. Denk aan het in wijken en buurten expliciet bouwen en renoveren voor mensen met verschillende beurzen, eetgewoontes, leeftijden en

vervoersmiddelen. Zo kunnen bewoners die qua leeftijd en achtergrond enorm van elkaar kunnen verschillen, elkaar aanvullen en tot steun zijn. Ook gaat het erom dat we wonen, werken en recreëren in de wijk verweven. Dat maakt ontmoeten en verschillen overbruggen juist makkelijker. Er zullen duizenden nieuwewoningen bijkomen in Zaanstad. Hoe dragen die nieuwe woningen en de nieuwe inwoners bij om de kwaliteit van de stad verder te versterken? Wat betekent dat voor het aantal, de locatie, en het type woningen? Wat is de beste manier om nieuwbouw in bestaande wijken een plaats geven. Waar moet de school komen zodat kinderen met verschillende achtergronden daar samen naar toe gaan? Hoe komen nieuwe en huidige bewoners met elkaar in contact en geven zij met elkaar gestalte aan prettige, leefbare wijken? Hoe bewegen we ons door de stad die we voor ogen hebben? Met goed geplaatste loop- en fietsroutes en met bereikbaar en betaalbaar openbaar vervoer kan de afstand tussen wonen en werken kleiner worden, juist in wijken met bewoners waarvoor die afstand nu groot is. Zo hangen de Maatschappelijke visie en de Omgevingsvisie nauw met elkaar samen en geven ze gezamenlijk richting aan het werken aan een rechtvaardige en evenwichtige stad.

In hoofdstuk 1 hebben we beschreven wat voor stad we willen zijn, en waarom dat niet vanzelf gaat. In dit hoofdstuk 2 hebben we drie transformatieve uitgangspunten benoemd die kunnen helpen bij het werken aan de stad die we willen zijn. Natuurlijk is dan de vraag: HOE gaan we dat dan doen? Daarover gaat hoofdstuk 3.

DEEL III HOE DAN?

Na het lezen van hoofdstuk 1 en 2 zal de vraag rijzen: ‘hoe dan, wat gaan we dan doen?’ In dit hoofdstuk proberen we daarop antwoord te geven. Daarbij geven we eerst twee noties mee als ‘leeswijzer vooraf’.

Geen blauwdruk

Deze maatschappelijke visie bevat géén blauwdruk, geen top 10 van beleidskeuzes of lijst met concrete voorstellen over wat we wel en niet gaan doen. Die zouden geen recht doen aan de complexiteit en waarschijnlijk maar kort bruikbaar zijn. De ontwikkelingen in de samenleving zijn daarvoor te dynamisch. De maatschappelijke visie en de omgevingsvisie bieden wél het fundament dat richting geeft aan de afwegingen in de komende jaren. Afwegingen maken we als we nieuw beleid ontwikkelen of een voorstel maken voor de aanpak van een lastig vraagstuk. We maken ook afwegingen in het kader van een voorjaarsnota of begroting. De concrete voorstellen komen te staan in nieuwe beleidsstukken en plannen die de maatschappelijke visie en de omgevingsvisie als fundament hebben. Vraagstukken zullen altijd benaderd worden vanuit het perspectief van de maatschappelijke- en de omgevingsvisie, die elkaar aanvullen. Soms is met name de maatschappelijke visie relevant, soms juist de omgevingsvisie.

Werkwijze in bondgenootschap

We beschrijven hier de werkwijze die we als gemeente de komende jaren willen hanteren. Die werkwijze staat of valt met de samenwerking met inwoners en uiteenlopende partijen in de Zaanse samenleving. We hopen dat die werkwijze ook partijen in de stad zal aanspreken en inspireren, zodat we in bondgenootschap de evenwichtige en rechtvaardige stad maken, die we voor ogen hebben.

Dat gezegd hebbende: hoe worden we die stad die we willen zijn, met de drie uitgangspunten uit het vorige deel als basis? In paragraaf 3.1 benoemen we een aantal handvatten die we kunnen benutten. In paragraaf 3.2 stellen we het ‘redeneren’ centraal, in lijn met de sturingsfilosofie die wordt gehanteerd in het kader van de Omgevingsvisie.²³ Beide elementen (handvatten en redeneren) helpen ons om de ingezette transformatie van de afgelopen jaren te continueren en versterken.

3.1 Handvatten die we nodig hebben bij het werken aan de stad die we willen zijn**- Kennis en ervaring benutten: verbindende rol gemeente**

Bewoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties zijn allen dagelijks bezig met de stad op hun eigen manier en vanuit hun eigen perspectief mooier te maken. De dynamiek in de stad is groot. Uiteenlopende initiatieven leveren op verschillende plekken een waardevolle bijdrage op het gebied van integratie, leefbaarheid, gezondheid, en sociale samenhang. De initiatiefnemers weten grote groepen mensen te bereiken en aan zich te binden. In de huidige samenleving is het niet meer vanzelfsprekend dat de lokale overheid alleen het initiatief neemt bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken; de gemeente is hier ook niet toe in staat. Wij zijn één van de partners, en hebben veelal wel expliciet de rol van verbinder. Wij moeten zorgen dat de verschillende perspectieven samenkomen en expliciet worden gemaakt en in samenhang worden bekeken. Soms is het aan de gemeente om alle beweging die er is in samenhang te bekijken en te

²³ De Omgevingswet die in 2016 is aangenomen, verplicht overheden tot het opstellen van een omgevingsvisie. In het kader van de Zaanse omgevingsvisie zijn de zes opgaven voor Zaanstad vastgesteld (Raadsbesluit 2018/38161) en is in 2020 een sturingsfilosofie vastgesteld (Raadsbesluit 2019/ 30214). Die sturingsfilosofie is ook voor deze Maatschappelijke visie leidend.

richten. Dit is ook de vraag die partners bij ons neerleggen. Zij zien het als een cruciale rol die andere partners in de stad niet op die manier kunnen vervullen. Soms wordt niet méér dan praktische ondersteuning gevraagd en moeten we onze rol niet groter maken.

In aanvulling op de kennis en ervaring in de Zaanse samenleving moet kennis uit de wetenschap en praktijkonderzoek over 'wat werkt' worden vergaard en worden ingezet om de bewegingen in de samenleving te richten. We willen de wetenschap uitdagen en vragen om gericht onderzoek. Bijvoorbeeld: hoe kunnen specifieke voorzieningen in een wijk bijdragen aan ontplooiingsmogelijkheden en op welke plek komen deze voorzieningen dan het beste tot hun recht? 'Evidence based' werken is belangrijk, maar is niet het enige. Er moet ruimte zijn voor innovatieve inzichten en andere paradigma's. Op die manier kunnen we wellicht doorbraken in taai beleidsvraagstukken bereiken. De wetenschap kan ons daarbij helpen.

- **Streven naar vereenvoudiging en synergie; de logica van inwoners en wijken centraal**

De keuze voor een verbindende rol heeft ook invloed op de manier waarop we als gemeente contracten sluiten met partners. We geven soms te veel partijen dezelfde of deels overlappende opdrachten. Dit komt de uitvoering niet ten goede. Concurrentie verstoort de samenwerking tussen partijen en veroorzaakt onzekerheid. We willen zorgen dat de focus verschuift van onderlinge concurrentie naar langdurig partnerschap met partners die elkaar juist aanvullen, weten te versterken en benutten. Zo komt de inwoner meer centraal te staan en sluiten we aan op de leefwereld van kinderen, jongeren en volwassen bewoners. We willen uitgaan van de logica van de wijk. Als bijvoorbeeld blijkt dat deelname aan culturele activiteiten of sport buiten de wijk voor kinderen en jongeren een te hoge drempel vormt, is het logischer om sport- en cultuuractiviteiten te laten aansluiten op de lesuren op school. Dan wordt het makkelijk en eerder vanzelfsprekend om eraan deel te nemen. Zo streven we steeds naar eenvoud en maatwerk. Wat is voor de inwoner logisch, hoe werkt het in de wijk? Dat is in lijn met wat het actieonderzoek Hemelse Modder ons leerde²⁴.

- **Innoveren en experimenteren**

We praten al jaren over méér investeren in preventie. Toch lukt het onvoldoende om daar middelen en menskracht op in te zetten, terwijl we weten wat werkt en vermoeden wat nog meer kan werken. Zo willen we gericht investeren in *de ontwikkeling* van kinderen en jongeren en minder accent leggen op *hulpverlening*. We kunnen bijvoorbeeld de jeugdhulpmiddelen en onderwijsmiddelen beter op elkaar afstemmen. Tegelijkertijd werken we samen met ouders aan de weerbaarheid van hun kinderen; tegenslag hoort soms ook bij het leven. Ook willen we nieuwe werkwijzen uitproberen die de inkomenszekerheid voor volwassenen kunnen versterken. We willen verder ontschotten en domein overstijgend de ondersteuning van kwetsbare bewoners, van jong tot oud, verbeteren. We kunnen dat alleen in partnerschap met partijen die met ons geloven dat 1+1 echt 3 kan zijn.

- **Gebiedsgericht aanpakken en investeren in vertrouwen**

Vanuit het uitgangspunt 'verschil maken, durven differentiëren' werken we zoveel mogelijk in gebiedsgerichte programma's. Dat doen we in wijken waar de kansenongelijkheid het grootst is omdat de problemen zich opstapelen. De maatschappelijke visie en de omgevingsvisie geven daaraan gemeenschappelijk richting. Fysieke ingrepen kunnen immers sociale doelen helpen realiseren. Zo kan de aanleg van een hoogwaardige vervoersverbinding werkgelegenheid dichtbij de bewoners van een geïsoleerde wijk brengen. In het licht van de zes strategische

²⁴ Zie p. 12, noot 8.

opgaven voor de stad zijn er zo allerlei verbindingen tussen het maatschappelijke en het fysieke te maken.

In de gebiedsgerichte aanpak benadrukken we niet het ‘opdrachtgeverschap’ van de gemeente, maar zetten we het ‘gezamenlijk gaan voor de opgave’ voorop. Dat doen we al in het ‘Pact Poelenburg-Peldersveld’ en geven we ook vorm in andere delen van de stad. Daarbij zijn we transparant over de mogelijke rollen van de gemeente. Samenwerking kan soms ingewikkeld zijn, omdat de gemeente behalve samenwerkingspartner, ook opdrachtgever en financier kan zijn.

Belangrijk is dat we als gemeente investeren in vertrouwen van bewoners. Dat doen we in de hele stad, maar vooral ook gebiedsgericht, omdat veel bewoners zich juist met hun dorp of wijk verbonden voelen. We investeren in een langdurige relatie met bewoners, ondernemers en organisaties in de wijken om tot een gezamenlijk gedragen beeld te komen van wat de opgave in een gebied of wijk is. We zetten in op samenwerking met alle belanghebbenden, wellicht via vernieuwende publiek-private samenwerkingen, om tot oplossingen voor de opgaven te komen. Daarvoor moeten we als gemeente soms juist los durven te laten, niet meteen in ‘het oplossen’ schieten, maar ruimte geven aan initiatieven en organisaties, en faciliteren waar dat gewenst en nodig is. En doen wat we zeggen en betrouwbaar zijn in onze dienstverlening.

- Inspireren en werken vanuit onderliggende waarden:

De waarde die ons werk stuurt is dat we ons verdiepen in de inwoner en zijn of haar achtergrond, en deze proberen te begrijpen. We onderzoeken enerzijds *hoe* we bewoners in kwetsbare situaties kunnen ondersteunen met maatwerk, dat de eigen regie van de bewoner en diens netwerk versterkt. Anderzijds proberen we de *oorzaken* van de kwetsbaarheid te onderkennen, erkennen en adresseren. Dat is de transformatie die we voor ogen hebben. Van symptoombestrijding naar structurele oplossingen voor de oorzaken van problemen. We werken vanuit de onderliggende waarden ‘elkaar ontmoeten’, ‘naar elkaar luisteren’ en ‘van elkaar leren’. Deze waarden delen we keer op keer. Het is een basishouding die verschillen in werkwijzen en tussen professionals van verschillende domeinen, helpt te overbruggen. Het is ook een basis om vertrouwen te krijgen en behouden en factoren die aan de kwetsbaarheid ten grondslag liggen, aan te pakken.

We zijn voortdurend op zoek naar hoe we onze aanpak kunnen verbeteren. Dat lijkt een open deur, maar vergt een open en lerende houding. Het vraagt soms ook om een gerichte lobby samen met partners of andere gemeenten om barrières op systeemniveau te doorbreken. Dat kunnen aanpassingen zijn in de landelijke regelgeving, die nodig zijn om vraagstukken fundamenteel aan te pakken en niet te blijven hangen in symptoombestrijding. En het vraagt tenslotte om het besef dat de transformatie complex is en resultaten pas op de langere termijn zichtbaar worden.

Om vraagstukken goed te analyseren en te ontrafelen met partners en inwoners en om adequaat te kunnen anticiperen en reageren hebben we een methodiek nodig die ons gezamenlijk denken structureert en expliciet maakt en ons handelen richt. We moeten samen gaan redeneren.

3.2 Sturingsfilosofie: samen (leren) redeneren

Redeneren: hardop, met dezelfde visie en open vizier

Als partners samen zoeken naar achterliggende redenen, die samen analyseren en daar samen een aanpak, werkwijze, of oplossing voor zoeken die past bij de evenwichtige en rechtvaardige stad die we willen zijn: dat beschouwen we als ‘samen redeneren’. Dat wordt een vast onderdeel van het

werk en gaat over de vraag: 'hoe dan?'. Dat wil zeggen: bij elke afweging willen we expliciet beredeneren hoe een voorstel, idee of vraagstuk zich verhoudt tot:

- de stad die we willen zijn (zie hoofdstuk 1: werkend aan de zes opgaven zodat we een evenwichtige en rechtvaardige stad worden)
- en hoe we daar de komende tijd naar toe willen werken (zie hoofdstuk 2: de drie uitgangspunten in de transformatie)

Redeneren doen we natuurlijk al, dat is niet nieuw. Maar soms maken we dat niet expliciet ('hardop'), doen we het niet met dezelfde visie voor ogen ('de stad die we willen zijn') of onvoldoende vanuit een open grondhouding waarbij we werkelijk willen horen en doorgronden wat de ander zegt en waarom. Dat is wat ons vanaf nu voor ogen staat als werkwijze: expliciet maken van de redeneringen, met dezelfde visie voor ogen en met open vizier. De Maatschappelijke visie en de Omgevingsvisie vormen samen het kader om vraagstukken te bezien vanuit verschillende dimensies en daar beredeneerd oplossingen voor te vinden. Maatschappelijke problemen presenteren zich nooit alleen in het 'maatschappelijke domein'. Bijna altijd zijn er ook ruimtelijk fysieke elementen, soms maar klein, soms juist cruciaal. Dat geldt ook omgekeerd: ruimtelijk fysieke ontwikkelingen hebben altijd sociaal maatschappelijke gevolgen, die je maar beter goed, samen beredeneerd, kunt voorzien.

Leren redeneren

Redeneren is niet makkelijk, dat zullen we met elkaar beter moeten leren; extern in samenwerking en dialoog met partners en inwoners, en vooral ook nog intern binnen de gemeentelijke organisatie.

Dat betekent dat we als gemeente - raad, college, ambtenaren - een gesprek voeren met bewoners en organisaties in de stad over de volgende kwesties: Wat is hier de vraag, het probleem, het idee? Hoe is het zo gekomen, wat is de achtergrond? Wat denken we dat hier het beste kan gebeuren en waarom? Hoe draagt dat bij aan de stad die we willen zijn? Wie kan daarin welke bijdrage leveren, in welke rol, en welk resultaat verwachten we daarvan? We moeten afwegingen maken, omdat er altijd schaarste is aan geld en mensen. Dan luidt de vraag: welke keuze draagt dan het beste bij aan een rechtvaardige en evenwichtige stad? Of als bezuinigingen noodzakelijk zijn: Welke keuze doet er het minste afbreuk aan? Dit redeneren moet inclusief gebeuren. De betrokken partijen moeten aan tafel zitten. Dit kunnen professionals uit de wijk zijn die hun dagelijkse praktijk inbrengen, of inwoners die hun perspectief delen. Het is essentieel om daarbij ook aandacht te schenken aan perspectieven die niet vanzelfsprekend een stem krijgen in beslissingen maar wel met de effecten te maken hebben. Alleen zo kunnen we samen leren wat werkt en wat nodig is. Zo overbruggen we de kloof tussen 'denken' en 'doen', tussen 'beleid' en 'uitvoering'. Maar zo zijn we als overheid ook aanspreekbaar wanneer beleid niet goed uitpakt en kunnen we bijsturen. Redeneringen kunnen worden geëvalueerd wanneer deze expliciet zijn.

Als we dit 'redeneren' centraal stellen, helpt ons dat om te doen wat nodig is. Het helpt ons om duidelijkheid en openheid te bieden in de gesprekken met bewoners en partners. Een belangrijk onderdeel van het 'redeneren' als lokale overheid is dat we ons per vraagstuk of voorstel expliciet afvragen welke rol wij zelf vervullen²⁵. Als we die rol kunnen kiezen, is het belangrijk dat we expliciet beredeneren waarom we in dit geval een bepaalde rol kiezen. In

²⁵ Een overheid kan verschillende rollen hebben; de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) maakt onderscheid tussen een rechtmatige, presterende, netwerkende en responsieve overheid.

veel gevallen zal het gaan om een verbindende rol, zoals aangegeven in paragraaf 3.1. Soms legt wetgeving de lokale overheid een bepaalde rol op, ook dan is het nodig om aan te geven bij partners welke rol dit is.

Makkelijk is sturing middels redeneren niet. Het lukt alleen als er sprake is van een lerende cultuur binnen de gemeente enerzijds en tussen de gemeente en alle partners anderzijds. Sturing in een netwerk-samenwerking met partners is complexer dan sturing in een relatie opdrachtgever-opdrachtnemer. Alle partijen dienen zich te committeren aan het maatschappelijke resultaat en daarop moet je dan ook gezamenlijk sturen. Dat staat vaak op gespannen voet met de verantwoordingsplichten die partners ook hebben.

Dit ongemak maken we bespreekbaar en nemen we mee in de redenering, het gaat om het maken van weloverwogen keuzes die uitlegbaar zijn aan bewoners en partners.

Leren redeneren vergt goed monitoren en evalueren

Aannames onder ons werk expliciet ('hardop') maken middels redeneringen is het fundament voor lerend werken. Alleen dan kun je op een gegeven moment reflecteren op deze aannames, wanneer het werk toch niet het beoogde effect blijkt te hebben. Die redeneringen zijn ook essentieel om te kunnen monitoren en evalueren; en zonder dat kun je niet leren en bijstellen. Daarbij gaat het om leren op verschillende niveaus²⁶. We leren om onze huidige aanpak te verbeteren, maar door te reflecteren leren we ook om 'systeemfouten' op te sporen en aan te passen. Een evaluatie waarin het leren centraal staat, sluit goed aan bij de filosofie en werkwijze van de Maatschappelijke Visie en in het samenspel met de Omgevingsvisie. De lerende evaluatie gaat verder dan de beoordeling door externe onderzoekers of het beleid effectief en efficiënt is. Door ook met beleidsbetrokkenen te bepalen wat wel werkt en wat niet en ook waarom (responsieve evaluatie), kunnen de beleidsmakers optimaal leren van de ervaringen met het beleid.²⁷

Data-gestuurd werken helpt bij het evalueren en leren. We kunnen actief volgen wat in kerncijfers de ontwikkelingen in de Zaanse samenleving zijn, en analyseren hoe die zich verhouden tot wat wij aan beleidskeuzes hebben gemaakt. Daardoor kunnen we op tijd bijsturen waar nodig en mogelijk. Op basis van de Staat van de Stad monitoren we de zes strategische opgaven die met elkaar centraal staan in deze maatschappelijke visie, en in de omgevingsvisie.²⁸

²⁶ Hier doelen we op "eerste, tweede en derde orde leren". Zie voor meer uitleg bijvoorbeeld: <https://publiekewaarden.nl/project/lerende-organisatie/>

²⁷ Rob Folkert, Lisa Verwoerd & Femke Verwest, "Lerend evalueren: navigeren tussen verantwoord en leren", in: *Beleidsonderzoek Online*, juli 2018.

²⁸ Zie voor oorsprong en frequentie van De Staat van de Stad ook noot 4. De Staat van de Stad is geen statisch instrument, maar past zich aan. In het kader van de Omgevingswet worden factsheets opgesteld over circa 40 onderwerpen, langs de lijnen van de zes opgaven. De nadruk ligt logischerwijs op wat meer fysieke aspecten en de factsheets zijn op onderdelen wat fijnmaziger dan Staat van de Stad. De Brede Welvaartsmonitor van het CBS monitoort, net als Staat van de Stad, een breed spectrum aan ontwikkelingen. Die monitor is nog niet volledig en op onderdelen niet heel recent en geeft nu geen inzicht op wijkniveau, terwijl we met Staat van de Stad juist ook aandacht willen kunnen schenken aan verschillen binnen de stad. De monitor Brede Welvaart is daarom nu nog niet bruikbaar genoeg, maar kan bij voldoende doorontwikkeling mogelijk Staat van de Stad aanvullen of op onderdelen vervangen.