

# **Nut en noodzaak van het Grotestedenbeleid**

Het huidige Grotestedenbeleid tegen  
het licht van verleden, heden en toekomst.

Afstudeerscriptie Bestuurskunde  
Erasmus Universiteit Rotterdam  
Brenda Stad  
Studentnummer: 192886  
September 2004  
010-4334540  
06-18883807  
brenda.stad@planet.nl



## Inleiding

In 1994 komen de vier grote steden, Rotterdam, Amsterdam, Den Haag en Utrecht, bij de kabinetsformateur, met hun *Deltaplan voor de grote steden*. De grote steden gingen, in hun optiek, al jaren achteruit en de 'sociaal-economische vitaliteit van de steden staat onder druk'(Deltaplan 1994: 4). Vooral de grote werkloosheid, de komst van grote groepen migranten en de leefbaarheidproblemen baarden de G4 grote zorgen. Het ontstaan van een onderklasse (Spies 1998), zou ertoe kunnen leiden dat de grote steden hun 'centrale economische en culturele betekenis' (Convenant G4 1995: 1) zouden kunnen verliezen, wat slecht voor het hele land zou zijn. In hun plan gaven ze in een aantal beleidsdoelstellingen aan hoe deze grootstedelijke problematiek aan te pakken. Deze aanpak behelsde aan de ene kant meer geld vanuit het Rijk, maar aan de andere kant ook een nieuwe bestuurlijke aanpak, waarbij de gemeenten meer eigen verantwoordelijkheid zouden moeten krijgen om het beleid op de eigen situatie toe te passen en waarbij meer integraal beleid wordt gemaakt. Er wordt gepleit voor 'ongebruikelijke methoden' en een 'onorthodoxe inzet van maatregelen'. De formateur, en daarmee het nieuwe kabinet, gaven gehoor aan deze oproep door het sluiten van een convenant met de vier grote steden en sinds het eerste Paarse kabinet is het Grotestedenbeleid (GSB) een feit. Een bestuurlijke aanpak van problemen, waarbij het begrip 'integratie' centraal staat. Het beleid moet niet langer 'verkokert' zijn, maar integraal werken, zodat verschillende beleidsvelden met elkaar kunnen samenwerken. De problemen in de grote steden kunnen zo op verschillende terreinen tegelijk worden aangepakt, zonder dat er voortdurend in hokjes gewerkt wordt.

Het was van meet af aan de bedoeling om via deregulering en decentralisatie de grote steden veel eigen beleidsruimte te geven. Het idee hierachter was dat als steden veel beleidsruimte krijgen, ze hun beleid kunnen aanpassen aan de specifieke lokale situatie. Via de zogenaamde Meerjarenontwikkelingsprogramma's (MOP) werden in 1999, door middel van convenanten tussen grote steden en de Minister, vernieuwde afspraken gemaakt over het grotestedenbeleid. In deze convenanten werden doelstellingen, instrumenten en concrete projecten opgenomen. Verder moesten de steden een zogenaamde SWOT-analyse van hun eigen stad maken.

Het is inmiddels 2004. Het Grotestedenbeleid heeft een eigen plekje veroverd binnen de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en in mindere mate ook binnen de begrotingen van andere ministeries. De convenanten zijn in 1998 voor een periode van vijf jaar verlengd en vorig jaar met een jaar extra. Volgend jaar (2005) worden nieuwe convenanten afgesloten met de grote steden. Er is een oneindige stroom van publicaties en onderzoeken verschenen. Hoe staat het met het grotestedenbeleid? Is het goed, zoals het nu is? Of misschien nog wel een belangrijkere vraag: 'Zijn er geluiden dat het allemaal beter en anders moet?' Die geluiden zijn er inderdaad.

In 1999(c) komen Denters e.a. met een interessant artikel. Zij hebben de verschillende Meerjarenontwikkelingsprogramma's met elkaar vergeleken. Wat blijkt, al deze plannen lijken erg veel op elkaar. Binnen het GSB zijn allerlei bestuurlijke, financiële en juridische instrumenten ingezet om ervoor te zorgen dat gemeenten zoveel mogelijk beleidsruimte hebben om de ontkokering en het integrale beleid van de grond te krijgen. Langenberg e.a. (2002) onderstrepen de problematiek die Denters schetst. Zij menen dat de opstellers van de Mop's zich teveel hebben laten leiden door de doelstellingen die het Rijk heeft gesteld en zich te weinig hebben gericht op hun plaatselijke problematiek. Met andere woorden, er is te weinig maatwerk op stedelijk niveau. Deze constatering sluit ook niet aan bij de creatieve en onorthodoxe aanpak die de vier grote steden in het *Deltaplan* nog wensten. Het CPB (2000)

gaat mee met deze constatering door te zeggen dat het grotestedenbeleid effectiever zou kunnen worden als grote steden hun beleid laten *aangrijpen op de belangrijkste problemen of unieke comparatieve voordelen van steden* (CPB 2000: 121). Denters e.a. geven een aantal verklaringen voor deze gelijkvormigheid.

- Te weinig tijd;
- Te weinig informatie;
- Toch te weinig beleidsruimte;
- Eenzijdige samenstelling van de beleidsnetwerken;
- Risicomijdend gedrag.

Als deze verklaringen werkelijk juist zijn, dan lijkt het erop dat het GSB helemaal niet werkt in z'n huidige vorm. We schrijven nu 2004. Uit het rapport van het CPB en het artikel van Langenberg e.a. blijkt dat er nog weinig is gedaan met deze constatering, hoewel er een hoop werk verzet is. Hoe moet het nu verder met het GSB? Is het allemaal wel goed zo? Moeten we op deze voet verder of moeten we weer terug naar de grondslagen van het GSB, zoals die in 1994 zijn gelegd in het *Deltaplan*? Zijn alle betrokkenen tevreden? Moeten we nu al beginnen met nadenken over het GSB-IV?

Eén ding is in elk geval duidelijk. In de komende periode zal de nadruk sterker komen te liggen op de uitvoering (BZK 2002: 6). In een onlangs gepubliceerd artikel van Tops en Hartman (2004) komt dit nadrukkelijk aan de orde. Ook de Rijksbegroting 2004 en de Tussenstand GSB-beleid 1994-2002 leggen hier de vinger bij. Dat roept wel de vraag op hoe die uitvoering in de afgelopen perioden is geweest. En wat die uitvoering zegt over het nog in voorbereiding zijnde GSB-III.

In deze scriptie wil ik de nadruk leggen op die uitvoering, doormiddel van het concept van de beleidsruimte. Hierbij ga ik ook in op de verklaringen die Denters geeft voor het sterk op elkaar lijken van die Mop's. Verder zal ik hierbij de effecten van het beleid dat tot nu toe is gevoerd betrekken.

Waarom is dit onderwerp interessant voor mij?

Ik woon sinds 1998 in Rotterdam en ben gefascineerd geraakt door het fenomeen 'grote stad'. Zoveel verschillende mensen, zoveel verschillende mogelijkheden en functies. Er gebeurt zoveel in de stad en dat maakt haar zo aantrekkelijk. Tegelijk besef ik dat er ook de nodige problemen zijn. Wanneer ik kijk in mijn eigen straat (midden in Delfshaven) dan zie ik allerlei integratieproblemen en ik voel me 's avonds niet altijd veilig op straat. Het zwerfvuil ligt ook voor mijn deur en een paar huizen verderop zit een drugspand/illegaal pension, dat gedoogd wordt. Er zijn dus genoeg problemen om op te lossen voor de gemeente Rotterdam. Ik ben bestuurskunde gaan studeren, omdat ik wil bijdragen aan die oplossingen. Ik meen dat sociale problemen het beste kunnen worden aangepakt door het lokale bestuur, omdat zij dicht bij de concrete zaken in haar stad staat en daar dus ook concrete oplossingen voor kan verzinnen. Verder ben ik van mening dat goed beleid totstandkomt doordat men niet in hokjes bezig is, maar probeert samen te werken. De samenleving is complex, dus beleid moet daar ook vanuit gaan. Het GSB lijkt in te spelen op deze twee gedachten; lokaal en integraal. Daarom ben ik hierin geïnteresseerd. Als het werkt, dan voedt dat tegelijk mijn eigen gedachten over hoe en waar beleid moet vorm krijgen. Met deze nobele gedachte wil ik mijn scriptie beginnen.

Brenda Stad

Rotterdam, 21 september 2004

## Inhoudsopgave

<b>INLEIDING</b> .....	<b>3</b>
<b>1. PROBLEEMANALYSE EN PROBLEEMSTELLING</b> .....	<b>9</b>
1.1 ANALYSE .....	9
1.2 PROBLEEMSTELLING .....	9
1.2.1 Doelstelling.....	9
1.2.2 Wetenschappelijke relevantie .....	10
1.2.3 Maatschappelijke relevantie.....	10
1.2.4 Vraagstelling .....	11
Deelvragen .....	11
1.3 VOORUITBLIK .....	11
<b>2. HET THEORETISCH KADER</b> .....	<b>13</b>
2.1 INBEDDING IN DE BELEIDSANALYSE .....	13
2.1.1 Geschiedenis beleidsanalyse .....	13
2.1.2 Beleidsvrijheid....	15
2.2. DE BELEIDSARENA VAN HET GROTESTEDENBELEID .....	15
2.3 BELEIDSRUIMTE .....	16
2.2.1 formele beleidsruimte .....	16
2.2.2 materiële beleidsruimte .....	17
2.4 EFFECT .....	18
Pijler 1: Economie en werk .....	19
Pijler 2: Fysieke infrastructuur .....	19
Pijler 3: Sociale infrastructuur.....	19
<b>3. OPERATIONALISERING EN METHODEN</b> .....	<b>21</b>
3.1 OPERATIONALISERING .....	21
3.1.1 Definitie Grotestedenbeleid.....	21
3.1.2 materiële beleidsruimte .....	21
3.2 EFFECTEN .....	24
3.3 METHODEN .....	24
3.3.1 Documentenanalyse.....	24
3.3.2 Interviews .....	25
3.3.3 Stage: participerende observatie.....	25

<b>4. DE GESCHIEDENIS VAN HET GROTESTEDENBELEID.....</b>	<b>27</b>
4.1 DE GESCHIEDENIS IN VOGELVLUCHT.....	27
4.2 GSB-I 1995-1999 .....	30
<i>Algemeen</i> .....	30
<i>Doelstellingen</i> .....	30
<i>Stelsel</i> .....	33
<i>Resultaten in het kort</i> .....	33
4.3 GSB-II 1999-2004.....	34
<i>Doelstellingen</i> .....	35
<i>Stelsel</i> .....	35
<i>Resultaten in het kort</i> .....	36
<i>De projectminister</i> .....	37
4.4 GSB-III.....	38
<i>Algemeen</i> .....	38
<i>Doelstellingen</i> .....	39
<i>Stelsel</i> .....	39
<b>5. DOCUMENTENANALYSE EN INTERVIEWS .....</b>	<b>41</b>
5.1 DOCUMENTENANALYSE .....	41
5.2.1 <i>Amsterdam</i> .....	41
5.2.2 <i>Rotterdam</i> .....	42
5.2.3 <i>Den Haag</i> .....	43
5.2.4 <i>Utrecht</i> .....	43
5.2.5 <i>Het Rijk</i> .....	44
5.2 INTERVIEWS .....	45
5.2.1 <i>Utrecht</i> .....	45
5.2.2 <i>Den Haag</i> .....	47
5.2.3 <i>Amsterdam</i> .....	49
5.2.4 <i>Rotterdam</i> .....	52
5.2.5 <i>Het Rijk</i> .....	55
5.3 SUBSTITUTIE .....	57

<b>6. EFFECTEN VAN HET GSB .....</b>	<b>61</b>
6.1 BESTUURLIJKE EFFECTEN .....	61
6.1.1 Integraliteit en ontkokering .....	61
6.1.2 Prestatiesturing .....	63
6.1.3 Partnerschap Rijk – steden.....	64
6.2 MAATSCHAPPELIJKE EFFECTEN .....	65
6.2.1 Sociale pijler: onderwijs.....	66
6.2.2 Sociale pijler: veiligheid.....	69
6.2.3 Fysieke pijler .....	72
6.2.4 Economische pijler .....	74
<b>7. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN .....</b>	<b>77</b>
<i>Deelvragen</i> .....	77
DEELVRAAG A.....	77
<i>Wat zou een rechtvaardiging zijn?</i> .....	77
DEELVRAAG B.....	77
DEELVRAAG C/D .....	78
<i>Hoe functioneert het GSB op dit moment?</i> .....	80
<i>De verwachtingen omtrent GSB-III</i> .....	81
TERUG NAAR DE HOOFDVRAAG.....	81
AANBEVELINGEN .....	82
<b>LITERATUUR.....</b>	<b>83</b>
<b>OVERZICHT BIJLAGEN .....</b>	<b>89</b>
BIJLAGE 1 RESULTATEN VAN GSB-II IN HET KORT.....	89
BIJLAGE 2 EXTRA COMPTABEL OVERZICHT .....	101
BIJLAGE 3 INDICATIEF OVERZICHTEN .....	107
<i>Amsterdam</i> .....	107
<i>Den Haag</i> .....	108
<i>Utrecht</i> .....	109
<i>Rotterdam</i> .....	110
BIJLAGE 4 VOORBEELD INTERVIEW VRAGENLIJST .....	111





# 1. Probleemanalyse en probleemstelling

## 1.1 Analyse

Zoals in de inleiding al is gesteld: in dit onderzoek staat het grotestedenbeleid centraal. Grote steden zijn dynamisch, omdat ze veel mensen huisvesten, veel mogelijkheden hebben en daardoor een bepaalde macht en kracht uitstralen. Toch huisvesten grote steden ook veel problemen. De grote steden zitten al vanaf de jaren zeventig in een negatieve spiraal. Doordat er steeds meer migranten naar de stad komen, de midden- en hogere inkomens uit de stad wegtrekken, er wel voldoende werk is in de stad maar de scholingsgraad van de bevolking niet aansluit op de vraag, ontstaat er veel werkloosheid en sociale problemen met betrekking tot veiligheid, criminaliteit en leefbaarheid. In de jaren zeventig en tachtig wordt hier wel het één en ander aan gedaan, maar dit blijkt uiteindelijk niet voldoende om de problematiek van de grote steden op te lossen (Priemus e.a. 1997). In 1994 komt het Grotestedenbeleid van de grond en in 1999 worden de 'Doorstartconvenanten' afgesloten. Belangrijkste middelen in het GSB zijn: de verkokering tegengaan, meer samenwerking, meer decentralisatie en meer maatwerk. In meerjarenontwikkelingsplannen moeten grote steden aangeven wat ze precies gaan doen om de problemen, die in hun stad spelen, op te lossen.

In 1999(c) constateert Denters dat de GSB-plannen van de verschillende steden sterk op elkaar lijken. Er zijn door Denters een aantal verklaringen gegeven die er niet om liegen. Er lijken grote barrières te liggen, met name op het gebied van de uitvoering van het GSB. Als die barrières werkelijk bestaan en niet worden opgeruimd, kan de uitvoering van het GSB wel eens minder effectief blijken te zijn, dan men hoopte. Dit heeft direct gevolgen voor het lokale beleid en voor het nieuwe GSB-III, waarin juist de nadruk komt te liggen bij die uitvoering. Niet alleen Denters ziet echter problemen in het grotestedenbeleid en haar structuur. De SER krijgt in 1997 opdracht van het kabinet om onderzoek te doen naar de effectiviteit van het grotestedenbeleid. Zij geeft in 1998 al aan dat er meer ontkokering aan Rijkszijde moet ontstaan en er meer gedecentraliseerd moet worden naar de gemeente. Verder vindt de SER dat gemeenten onvoldoende in staat zijn, om samen te werken met sociale partners en bedrijfsleven in eigen regio. Deze conclusies en aanbevelingen worden onderstreept door de Visitatiecommissie Grote-Stedenbeleid in 1998. Zij geeft bovendien aan, dat er ook binnen de gemeenten nog het nodige kan worden gedaan aan ontkokering. Het CPB is het in 2000 eens met de conclusies van Denters over de 'gelijkvormigheid van de Mop's'. Een vervolgconclusie van het CPB is, dat er met GSB geen nieuw beleid is ingezet, maar dat het een voortzetting is van bestaand beleid. En tenslotte de Algemene Rekenkamer die in 2001 onderzoek heeft gedaan naar de effectiviteit van het GSB en aangeeft dat de relatie tussen het beleid en de effecten niet te leggen is. Al deze rapporten zijn geschreven rond of na de start van de GSB-II-periode. We staan nu voor de derde GSB periode. Bovenstaande conclusies en aanbevelingen vanuit de verschillende rapporten geven aan dat het GSB en haar uitvoer nog niet optimaal waren en het lijkt daarom goed, om op de grens van II en III een nieuw onderzoek te doen naar de effecten van het GSB.

## 1.2 Probleemstelling

### 1.2.1 Doelstelling

We doen natuurlijk niet zomaar onderzoek, het dient relevant te zijn. Die relevantie is tweeledig. Aan de ene kant dient onderzoek een wetenschappelijke relevantie te hebben, aan de andere kant ook een maatschappelijke relevantie. Het eerste geeft aan hoe dit onderzoek past binnen de bestuurskundig wetenschappelijke traditie, de andere geeft aan hoe dit onderzoek van nut kan zijn om de maatschappij te verbeteren. Hierna zal ik aangeven hoe dit onderzoek naar GSB binnen beide past.

### 1.2.2 Wetenschappelijke relevantie

De bestuurskunde noemt zichzelf een interdisciplinaire wetenschap, hoewel deze term en haar inhoud regelmatig ter discussie staan. Rutgers (1995) gaat hier uitgebreid op in. Hij stelt dat de bestuurskunde altijd heeft geprobeerd om kennis uit andere disciplines in te zetten voor haar eigen vragen. Het lastige daarbij is volgens hem, dat een wetenschap die zichzelf interdisciplinair noemt en dus eigenlijk geen zelfstandige discipline is, geen eigen 'hoofdvragen' kan hebben. Toch heeft de bestuurskunde dit wel. Rutgers roept de klassieke hoofdvraag van de bestuurskunde in gedachten: *'Wat is de inrichting en werking van het openbaar bestuur?'*

Deze vraag en alle vragen die daaruit voortkomen worden in de bestuurskunde benaderd door 'kennisintegratie', zoals Rutgers dit noemt. En daarmee wordt de bestuurskunde een *'gedifferentieerde wetenschap: een vakgebied waarin telkens op andere wijze gezocht wordt naar relevante inzichten en uitgangspunten (praktisch en theoretisch) om die kenniselementen te verbinden tot nieuwe inzichten, tot bestuurskundige kennis.'* Ook Hakvoort (1995: 12,13) gaat in op de toepassingsgerichtheid van de bestuurskunde. Hij geeft aan dat de bestuurskunde niet alleen wil beschrijven (descriptief), maar ook wil voorschrijven (prescriptief). Hij heeft het dan over de 'brugfunctie' die de bestuurskunde vervult. Vanuit de beschrijvende functie een oplossing aanreiken, met daaraan gekoppeld, aanbevelingen hoe het in de bestuurs- en beleidspraktijk beter kan. Dit is wat ik ook ga doen in mijn scriptie. Het GSB verbindt kennis uit verschillende sectoren, om zo tot integraal beleid te komen. Verder is het onderzoek naar GSB een vertaling van de algemene hoofdvraag die Rutgers noemt. Het GSB is een bepaalde manier van inrichten van een gedeelte van het openbaar bestuur, met als doel, een nieuwe manier van werken. Onderzoek naar het GSB is feitelijk onderzoek naar de inrichting en werking van het openbaar bestuur. In dit geval het openbaar bestuur van de vier grote steden. Vanuit een theoretisch concept ga ik de GSB-praktijk zoals die afgelopen jaren is geweest beschrijven. De toepassing van de theorie moet uiteindelijk leiden tot aanbevelingen voor het GSB-III.

### 1.2.3 Maatschappelijke relevantie

Het GSB is opgezet om de achterstanden en sociale problemen in grote steden aan te pakken (Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling: 2001) Daar deze achterstanden groot waren en de sociale problemen talrijk, is ingezet op een nieuwe manier van werken, namelijk het integrale beleid. Waarbij samenwerking tussen en ontkokering van departementen, gemeentelijke diensten en afdelingen en welzijnsorganisaties centraal staan. Als blijkt dat deze aanpak werkt, in de zin van, het heeft het gewenste resultaat, heeft dat ook invloed op de maatschappij als geheel. Er zijn misschien minder sociale en maatschappelijke problemen, meer mensen met werk en minder overlast in de buurt. Onderzoek naar de werking van het GSB lijkt daarom gerechtvaardigd. Mede ook om dat er veel publiek geld in omgaat, wat ook aan andere prioriteiten besteed zou kunnen worden.

#### 1.2.4 Vraagstelling

**In hoeverre zijn GSB-I en GSB-II effectief geweest en leidt dit tot een rechtvaardiging van GSB-III?**

#### Deelvragen

Ik wil bovenstaande vraagstelling beantwoorden doormiddel van de volgende deelvragen.

- a. Hoe kan het GSB beoordeeld worden? Hoe ziet de geschiedenis van het GSB eruit? In hoeverre zijn doelstellingen verschoven en veranderd? Wat zijn de verschillen tussen GSB-I, GSB-II en GSB-III?
- b. Hoe functioneert het GSB op dit moment? Wat kunnen we leren voor GSB-III? We zitten in de overgang van GSB-II naar GSB-III. Wat zijn de toekomstverwachtingen?
- c. Is er een verband te leggen tussen het GSB en de beleidseffecten in de 4 grote steden?

#### **1.3 Vooruitblik**

Voorafgaande aan de introductie van het begrip ‘beleidsruimte’ zal ik kort de geschiedenis van de beleidsanalyse schetsen en hierin de positie van het begrip beleidsvrijheid aangeven. Ook zal ik de beleidsarena waarin GSB zit typeren. Daarna ga ik aangeven hoe het GSB beoordeeld kan worden aan de hand van een aantal begrippen uit de literatuur, dit is een nadere uitwerking van het begrip ‘beleidsruimte’ van Van der Laan. Vervolgens zal ik de geschiedenis van het grotestedenbeleid bekijken. Aan de hand van het concept van Van der Laan, zal ik schetsen hoe het grotestedenbeleid in de vier grote steden op dit moment functioneert. Ook zal ik hier ingaan op de toekomstverwachtingen die er leven over het GSB-III en deze ook tegen het licht van de beleidsruimte houden. Om te bepalen of het GSB uiteindelijk effectief is geweest, zal ik ook een hoofdstuk wijden aan de resultaten uit de interviews en de documentenanalyse. Hierbij zal ik ingaan op de resultaten zoals die naar voren komen in de vier grote steden, maar ook ingaan op de relatie van de G4 met het Rijk. Aan het einde van deze scriptie zullen de uitvoeringspraktijk en de effecten bij elkaar komen in de conclusies. De aanbevelingen zullen in de richting van de toekomst van het GSB gaan.



## 2. Het theoretisch kader

Dit hoofdstuk zal een antwoord geven op deelvraag *a*. In deze scriptie doe ik onderzoek naar de uiteindelijke effecten van het grotestedenbeleid. Daarbij ben ik vooral geïnteresseerd in de relatie met de uitvoering van dat beleid, zoals verderop duidelijker zal worden. Ik doe dit aan de hand van het concept de ‘beleidsruimte’. Wat geen nieuw concept is, maar een traditie kent binnen de beleidsanalyse. Ik wil eerst kort iets van die traditie schetsen zonder hier overigens uitpuddend op in te gaan, waarna ik zal overgaan op de behandeling van het concept van Van der Laan.

### 2.1 Inbedding in de beleidsanalyse

De beleidsanalyse wordt door Lasswell<sup>1</sup> als volgt gedefinieerd: ‘Policy analysis is the activity of creating knowledge *of* and *in* the policy-making process. ...Only when knowledge *of* is linked to knowledge *in* can members of executive, legislative, and judicial bodies, along with citizens who have a stake in public decisions, use the results of policy analysis to improve the policy-making process and its performance.’ Dus kennis over het maken van beleid, maar ook kennis over de uitvoer (policy actions = policy input en policy processes (Dunn 1994: 339)) is essentieel om te kunnen oordelen over de uitkomsten van het beleid. Alleen door het verzamelen en analyseren van die kennis kan worden aangegeven waarom de resultaten van het beleid zijn, zoals ze zijn gemonitord.

De beleidsanalyse kent een lange geschiedenis, die teruggaat tot ver voor Plato en Aristoteles.

#### 2.1.1 Geschiedenis beleidsanalyse

De Hammurabi Code (zo’n 2100 v. Chr.) wordt beschouwd als de eerste op schrift gestelde analyse van beleid. De code geeft allerlei procedures en regels, om het dagelijkse leven in Babylon in goede banen te leiden. Het was een antwoord op ‘the growing complexities of fixed urban settlement and to a new pattern of social organization...’ (Dunn 1994: 35). Toen al beseften machthebbers dat kennis van en voor beleid nodig was. Vaak had dat beleid te maken met oorlog en moesten de specialisten voorspellen wat er zou gebeuren bij alternatieve strategieën. Dat ‘voorspellen’ gebeurde overigens vaak op rituelen en mystiek.

Plato en Aristoteles richtten zich meer op het verzamelen van kennis voor de machthebbers. Het gaat hier over het advies geven aan machthebbers, maar niet puur op basis van rituelen, maar meer op basis de ratio.

Dunn maakt dan een grote sprong naar de Middeleeuwen. Prinsen en koningen stellen allerlei beleidsspecialisten aan, om hen te adviseren op gebieden van recht, oorlog en financiën. Het gaat er daarbij, om effectieve keuzes te maken. De experts worden echt een vast onderdeel van de staf van een heerser, hoewel ze wel onder het gezag van de heerser dienden. Pas tijdens de Industriële Revolutie wordt het produceren van beleidskennis een ‘autonome activiteit’ (Dunn 1994: 37). Het was de tijd van de Enlightenment, waarin het geloof in kennis en technologie groot was. Die zouden zorgen voor de vooruitgang van de mensheid als geheel. Nut en noodzaak van de wetenschap in het beleidsproces werd daarmee steeds belangrijker, alle sociale problemen konden worden opgelost. In de 19e eeuw beginnen verschillende wetenschappers systematische data-verzamelingen aan te leggen van beleidsinformatie. Er begint onderzoek te ontstaan op basis van dat soort empirische gegevens. Verder ontstaat de ontwikkeling van statistiek en methodologie. Dunn noemt een aantal belangrijke voorlopers hierin: Adolphe Quetelet (1796-1847), Fredric Le Play (1806-1882) en de Manchester Society voor statistiek (1830).

---

<sup>1</sup> Lasswell, H.D., *A Pre-view of Policy Sciences*. 1971 New York. Geciteerd in: W.N. Dunn, *Public Policy Analysis*. 1994. New Jersey

De traditionele basis van kennis; rituelen, autoriteit en filosofie; was niet belangrijk meer, de 'empirische observatie' wordt belangrijk. Dunn meent dat dit ontstaat, omdat de industriële samenleving veel onzekerheid met zich meebrengt en men, doormiddel van het verzamelen van objectieve kennis, deze onzekerheid wil reduceren. De beleidsanalyse wordt in de 19e eeuw echter vooral ingezet door de dominante cultuur, waaronder vooral de eigenaren van grote fabrieken en de overheid vallen. Er was geen algemene drang naar 'waarheid' of 'objectiviteit' (Dunn 1994: 42). Het verhogen van 'productie' staat op nummer één. Dat wordt in de 20e eeuw anders. De grote aanjager daarvan is Lawrence Lowell, in 1910. Hij geeft de start voor de professionalisering van de beleidsanalyse. "Het waren niet langer de bankiers en journalisten die gegevens verzamelden, maar wetenschappers op de universiteit. Zij krijgen de taak om beleidsproblemen te onderzoeken met 'modellen en experimenten'." (Dunn 1994: 44). Er worden verschillende planbureaus in het leven geroepen. De Tweede Wereldoorlog geeft een sterke impuls aan de beleidsanalyse. Wetenschappers grepen deze kans aan om te laten zien wat zij waard waren, door oplossingen voor allerlei problemen die met oorlog meekwamen te verzinnen (motivatie van soldaten, massacommunicatie, regulering van prijs en rantsoenering). Na de oorlog zetten Daniel Larner en Harold D. Lasswell de eerste stappen om de beleidswetenschappen binnen de sociale wetenschappen op te nemen. Lasswell beschrijft twee doelen van de beleidsanalyse: het kunnen maken van 'efficiënte keuzes' voor beleid en 'het verbeteren van de praktijk van de democratie' (Lasswell in Dunn (zie noot 1) 1994: 46). Vooral het tweede was opvallend, omdat met dat statement ook een morele opvatting de beleidsanalyse werd binnengebracht. Het doel was niet alleen 'het doen van voorspellingen' over beleid, maar ook om te zorgen voor vooruitgang, wat een moreel doel is en bovendien erg lastig te definiëren. Toch was deze gedachte niet helemaal nieuw. Weber (1864-1920) had al betoogd dat wetenschap een manier zou kunnen zijn om te bepalen welke overheidsacties goed zijn en welke waarden in de samenleving daarmee worden geaccepteerd en welke worden afgewezen (Dunn 1994: 47). Na Larner en Lasswell ontstaat de echte beleidsanalyse. Grote problemen worden opgesplitst in allerlei deelproblemen, met verschillende alternatieven als oplossing.

Analyse gaat een steeds grotere rol spelen, vooral in de Verenigde Staten, waar de Rand Corporation wordt opgezet. Een non-gouvernementele organisatie die analyse systemen gaat ontwerpen. Belangrijk voorbeeld hiervan is het program-planning-budgeting-system (PPBS). Doormiddel van wetenschappelijk onderzoek, uitvinden wat de efficiënte allocatie van middelen is. Het systeem raakte later in onmin. Vanaf de jaren '70 wordt de beleidsanalyse geïnstitutionaliseerd op allerlei universiteiten in de VS. Overheden nemen op grote schaal beleidsanalisten in dienst en wetenschappelijke kennis gaat een grote rol spelen in het beleidsvormingsproces.

Dat brengt allerlei problemen met zich mee, maar het belangrijkste, en tegelijk ook het ingewikkeldste is de vraag hoeveel macht deze analisten krijgen. Globaal zijn daar twee meningen over:

- 1) *Technocratic guidance*. De analisten krijgen meer macht dan beleidsmakers, omdat het idee bestaat dat meer analyse betere publieke keuzes zouden kunnen opleveren.
- 2) *Technocratic counsel*. Analyses worden gebruikt om de macht van beleidsmakers te vergroten. Door meer en wetenschappelijke argumenten in te brengen, kunnen ze hun politieke opponenten beter uitschakelen.

Dunn meent dat de geschiedenis aantoont dat beide meningen wel voorkomen. Eén ding is in elk geval zeker, de analisten hebben invloed op het beleidsvormingsproces. Door de professionalisering van de beleidsanalyse, hebben zij een belangrijke taak gekregen bij het zoeken naar de juiste informatie die leidt naar 'sociale verbeteringen' (Dunn 1994: 57).

### 2.1.2 Beleidsvrijheid...

Hoe past de beleidsruimte in het voorgaande verhaal? Zoals gezegd, de beleidsruimte gaat over de uitvoering van het beleid. Zoals Dunn aangaf, doet de beleidsanalyse ook onderzoek naar de policy action, om zo te ontdekken waarom de effecten van het beleid zijn, zoals ze zijn. De beleidsmaker heeft bij het maken van beleid een aantal, meestal maatschappelijke, doelen voor ogen. Maar het beleid maken is niet hetzelfde als uitvoeren. Dat kan ertoe leiden dat de effecten van het beleid heel anders zijn dan de oorspronkelijke doelstellingen (Ringeling 1978: 17). Ringeling geeft aan dat één van de oorzaken van dat verschil ligt in de 'beleidsvrijheid' van een uitvoerder, in de literatuur overigens ook wel 'discretionaire bevoegdheid', 'vrijheid van bestuur' of 'beoordelingsvrijheid' genoemd. Ringeling geeft van dit begrip een definitie die bij Davis<sup>2</sup> vandaan komt. "De mogelijkheden die ambtenaren hebben bij de uitvoering van een beleid om uit alternatieve handelwijzen te kiezen" (Ringeling 1978: 54). Deze vrijheid kan betrekking hebben op de individuele ambtenaar, maar ook op een ambtelijke organisatie als geheel (Ringeling 1978: 27). Ringeling (1978: 23,24) geeft een literatuuroverzicht en daaruit worden 4 oorzaken van deze beleidsvrijheid gedestilleerd:

- 1) *behoeften van de bestuursorganisatie;*
- 2) *problemen van de wetgever;*
- 3) *compromissen tussen politici;*
- 4) *optreden van ambtenaren.*

Zoals we verderop nog zullen zien past het begrip beleidsruimte in deze traditie. Echter binnen GSB is er bewust een poging gedaan om deze beleidsruimte of beleidsvrijheid te onderkennen en deze in te zetten voor maatschappelijke doeleinden.

## **2.2. De beleidsarena van het Grotestedenbeleid**

Voordat ik inga op het begrip beleidsruimte wil ik eerst nog ingaan op de beleidsarena waarbinnen GSB zich afspeelt. Zoals we zullen zien geeft Van der Laan aan dat beleidsruimte te maken heeft met de verhoudingen tussen verschillende actoren in de arena. Eerst iets over die arena. Een beleidsarena is, zoals Rosenthal e.a. (1996: 113) het zeggen, '*een snijpunt van actoren en factoren*'. Arena's zijn de '*daadwerkelijke contacten tussen beleidsvoerders en hun omgeving*'. Het kan daarbij gaan om zowel formele als informele contacten. Deze arena's hebben ook vaak heel verschillende functies, bijvoorbeeld adviserend, besluitvormend of beïnvloedend. In allerlei beleidssectoren bestaan dergelijke arena's en al deze arena's hebben ook weer hun eigen procedures, gedragscodes en gewoonten. Als we het hebben over GSB valt één gegeven meteen op. Doordat GSB beoogt integraal te werken, moeten heel verschillende arena's ineens met elkaar gaan samenwerken. Dat zou kunnen leiden tot botsingen van factoren. Arena's leggen hun eigen accent op 'bepaalde factoren in het beleidsproces'. Als we het GSB gaan bestuderen, is het goed om er rekening mee te houden dat er veel verschillende arena's bestaan. Zowel de verschillen tussen allerlei beleidssectoren, als ook de verschillen tussen de bestuurlijke lagen van Rijk en gemeente. Een ander gegeven waar rekening mee moet worden gehouden is het feit dat GSB wordt gemaakt in een multi-actor-setting. March (1994) geeft aan dat bij besluitvorming met meerdere personen/actoren er tal van problemen ontstaan. Hij noemt twee problemen die er zijn, zelfs wanneer actoren graag samen tot een oplossing willen komen: coördinatie en communicatie (March 1994: 104). Zodra identiteit van actoren verschilt, zullen ook preferenties verschillen. Elke actor bekijkt een probleem alleen vanuit eigen perspectief. Actoren proberen partners te vinden voor hun eigen perspectief. Dat kan op verschillende manieren die te vinden zijn bij March

---

<sup>2</sup> Davis, K.C., *Discretionary justice, a preliminary inquiry*, Urbana etc. 1971. Geciteerd in: A.B. Ringeling. *Beleidsvrijheid van ambtenaren*. 1978. Alphen aan den Rijn

(1994: 128-137). Bij het nemen van besluiten met verschillende actoren is er echter vaak niet de wil om te komen tot een gezamenlijke oplossing. Vaak willen actoren hun eigen ideeën opleggen aan de andere actoren in de arena. Daar komt macht om de hoek kijken. March definieert macht als volgt: “power is the capability to get what you want...” (idem, 141). Actoren zullen proberen meer macht te verkrijgen en al deze macht aanwenden om hun eigen ideeën op te dringen aan anderen in de arena. Verder zullen actoren proberen, doormiddel van onderhandelen, coalities te bouwen. Toegepast op het GSB betekent dit dat bij het maken van integraal beleid er rekening mee moet worden gehouden dat actoren altijd hun eigen ideeën zullen opdringen aan anderen in de GSB arena. Juist omdat er verschillende arena’s bij elkaar gevoegd zijn, kan dit leiden tot conflict. Daarbij geldt opnieuw dat één en ander extra ingewikkeld wordt omdat er verschil van perspectief kan bestaan tussen betrokken ministeries onderling, maar ook tussen het Rijk en de gemeenten en tussen gemeentelijke diensten en vakdepartementen. Tal van mogelijkheden voor botsende arena’s.

### 2.3 Beleidsruimte

Denters e.a.(1999c) geven aan, dat het grotestedenbeleid ruimte biedt om het lokale beleid te laten afstemmen op de lokale situatie. De gemeenten hebben hiervoor beleidsruimte gekregen. Van der Laan heeft in 1998 onderzoek gedaan naar die beleidsruimte<sup>3</sup>. Hij definieert het begrip ‘beleidsruimte’ als volgt: “*de mate van vrijheid van een actor ten opzichte van andere actoren om naar eigen inzicht beslissingen te nemen over de inrichting van een beleidsproces (procedures en tijdspaden) en de inhoud van een beleid (het samenstel van doelen en middelen).*”

Beleidsruimte is volgens Van der Laan een ‘relationeel begrip’. Hiermee bedoelt hij de relatie tussen gemeenten en Rijk aan te geven. Hij legt de nadruk op de afhankelijkheidsverhouding tussen deze twee actoren, waardoor het mogelijk is dat actoren elkaar beïnvloeden. Beide actoren hebben de beschikking over bepaalde hulpbronnen die nodig zijn voor de totstandkoming en de uitvoering van beleid. Door het wel of niet ter beschikking stellen van deze hulpbronnen kunnen actoren macht over elkaar uitoefenen en daarmee gedrag beïnvloeden, dit laatste kan een ‘*positieve (=belonende) en een negatieve (=straffende) uitwerking hebben op de beschikbaarheid, de eigenschappen of de consequenties van de gedragsalternatieven van de te beïnvloeden actoren*’ (Van der Laan 1998: 30)

Vervolgens onderscheidt Van der Laan formele beleidsruimte en materiële beleidsruimte.

#### 2.2.1 formele beleidsruimte

Dit zijn, kort gezegd, de formele bevoegdheden die actoren hebben en de formele verdeling van hulpbronnen (informatie, geld). Deze formele bevoegdheden worden wettelijk geregeld in (formele) wetten, AMvB’s, verordeningen, reglementen van orde en ander geldend recht, hieronder vallen ook de financiële regelingen. Denters e.a. (1999a) constateren in een artikel over de bestuurlijk-juridische vormgeving van het GSB, dat de formele gemeentelijke beleidsruimte vooral in financiële zin is vergroot. Er zijn geen grote veranderingen opgetreden in de formele bevoegdheden van zowel Rijk als gemeenten. Dit blijkt onder ander uit het feit dat de Mop’s vooraf goedgekeurd moesten worden door het Rijk, voordat een gemeente financiële middelen zou ontvangen. Een andere indicatie is het feit dat door de rijksoverheid een verantwoording achteraf wordt gevraagd. Beide beknotten de vrijheid van gemeenten om zelfstandig beleid te voeren aanmerkelijk.

In deze scriptie wil ik echter meer aandacht besteden aan de uitvoeringskant van het beleid, waarbij de bestuurlijke cultuur van het GSB-circuit ter sprake komt. Denters e.a. (1999a) constateren namelijk ook, dat die beleidsruimte op het gebied van bestuur niet

---

<sup>3</sup> Laan, F., van der, *Wondermiddelen zijn niet voorhanden. Grote-Stedenbeleid 1995-1997 gemeentelijke beleidsruimte en de benutting daarvan*. Amsterdam. 1998



totstandkomt, omdat vooral Den Haag sterk verkokerd blijft. Dit heeft meer te maken met de cultuur, dan met de verdeling van formele bevoegdheden. Cultuur valt volgens Van der Laan (1998) niet binnen de formele beleidsruimte, maar binnen de materiële beleidsruimte.

### 2.2.2 materiële beleidsruimte

Gemeenten hebben niet alleen de beschikking over de formele beleidsruimte, maar kunnen ook zelf een groot deel van de beleidsinhoud, beleidsuitvoering en besluitvormingsprocessen bepalen. Dit noemt Van der Laan de materiële beleidsruimte.

Van der Laan onderscheidt hier vier factoren.

1. Spreiding materiële hulpbronnen.
  - a. Informatie. Hiermee bedoelt Van der Laan de vraag: 'In hoeverre hebben gemeenten kennis van hun eigen locale situatie?' Hebben steden daarmee een informatievoorsprong op het Rijk en wordt die voorsprong ook gebruikt?
  - b. capaciteit: *'bekwaamheid en menskracht die op lokaal niveau aanwezig zijn'* (Van der Laan 1998: 32)
  - c. relaties: de relaties die gemeenten en Rijk zoal onderhouden (bv. met pressiegroepen, met het parlement, met departementen.)
2. De substitutiemogelijkheden van gemeenten. Het kan mogelijk zijn dat gemeenten hulpbronnen op verschillende manieren kunnen verkrijgen.
3. Het daadwerkelijke gebruik van een hulpbron hangt af van de motivatie van een actor. Als deze motivatie er bijvoorbeeld op Rijksniveau niet is, kan dit de beleidsruimte van de gemeenten vergroten. Als de motivatie er op gemeentelijk niveau niet is, dan kan dit nadelige gevolgen hebben voor de uitvoering van het beleid. Het functioneren van de organisatie als geheel hangt sterk af van de persoonlijke motivatie van medewerkers (Rainey, 1997: 135).
4. De politieke en bestuurlijke cultuur. Deze cultuur (= normen en waarden) is van invloed op de uiteindelijke machtsuitoefening. Van der Laan wijst hier op de consensuscultuur die er in Nederland zou heersen.

De verklaringen die Denters e.a. (1999c) geven voor het sterk op elkaar lijken van de beleidsplannen, komen allen terug in deze punten. Of liever gezegd, de verklaringen liggen allen in de lijn van het 'niet gebruiken van, vooral, de materiële beleidsruimte'. Te weinig tijd, te weinig informatie vallen onder 1 (capaciteit en informatie) en eventueel binnen 2 (geen substitutiemogelijkheden), te weinig beleidsruimte (waarmee Denters het centralisme vanuit Den Haag bedoelt) valt onder 4, eenzijdige samenstelling van netwerken past prima binnen 1 (relaties) en 2, risicomijdend gedrag valt ook onder 4.

De Algemene Rekenkamer ondersteunt deze verklaringen deels (Algemene Rekenkamer 2003: 15, 16) door in haar beoordeling van het GSB-II aan te geven dat er ook *'lokale factoren'* zijn die het succes van het grotestedenbeleid belemmeren. Hierbij denkt de Rekenkamer aan: *'de gemeentelijke organisatiestructuur, het al dan niet aanwezig zijn van gevestigde posities en belangen van organisaties die al langere tijd bestaan, de organisatiegraad van de lokale partner'*. Deze factoren vallen ook binnen de materiële beleidsruimte, omdat ze verwijzen naar de capaciteit van de steden en de relaties die de steden hebben in hun eigen stad.

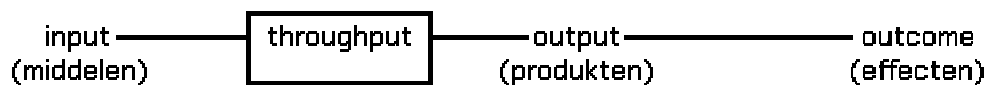
Met het toepassen van dit kader op de huidige uitvoering en op planvorming rond het GSB-III-stelsel, moet dus kunnen worden bepaald of gemeenten de materiële beleidsruimte goed benutten en daarmee een goed functioneren van het GSB niet in de weg staan.

Voor het beoordelen van het huidige en toekomstige GSB zal ik dus gebruik maken van de materiële beleidsruimte.

## 2.4 Effect

Bij de effectiviteit moet onderscheid worden gemaakt tussen *outcome* en *output*. Bij *outcome* denken we aan de achterliggende zaken die we uiteindelijk willen bereiken in een samenleving. Denk bijvoorbeeld aan: 'het daadwerkelijk verminderen van de achterstanden in de wijken'. Fischer (1995) geeft vijf stappen voor beleidsanalyse, waarbij hij in stap vier ingaat op deze *outcome*. Hij zegt daarover het volgende: "*the basic task is to show that a policy goal (from which specific program objectives were drawn) addresses a valuable function for the existing societal arrangements.*" Deze *outcome* kan bereikt worden doormiddel van de *output*. Dit zijn concrete doelstellingen die worden omgezet in beleidsmaatregelen. Het behalen van deze doelstellingen zou dan leiden tot het behalen van de achterliggende *outcome*. (SER 1998: 32).

Van Heeden en ter Bogt (1994) geven het verschil tussen *output* en *outcome* schematisch weer:



De input zijn de middelen die in het 'productieproces' worden gebruikt. De throughput is zijn de 'interne werkprocessen' die worden gebruikt om te komen tot de output. De output zijn de producten van het beleidsproces. De output zou moeten leiden tot de *outcome*, het uiteindelijke doel van het hele proces. Het verband tussen *output* en *outcome* wordt effectiviteit genoemd.

Effectiviteit wordt door Hoogerwerf en Bressers (1991: 24) als volgt gedefinieerd: *Doeltreffendheid (effectiviteit) is de mate van doelbereiking voor zover deze aan het betreffende beleid te danken is.* Er moet dus een relatie zijn tussen de beleidsmaatregelen en *output* die gemeten wordt. Pas als die relatie bestaat en het beleid meewerkt aan het behalen van de *outcome*, spreken we van effectiviteit. Het is van belang om in de gaten te houden dat overheidsbeleid allerlei effecten kan hebben en niet alleen de gewenste effecten, die we de beoogde *outcome* noemen. Ringeling (1993: 17) gaat in op de effecten van beleid en hij noemt daarbij het optreden van onvoorziene neveneffecten, deze kunnen zowel positief als negatief gewaardeerd worden.

Hoogerwerf en Bressers geven in hun boek echter ook aan dat de causaliteit tussen beleid en de gevolgen van beleid erg lastig te onderzoeken is. Voor het grotestedenbeleid is dit wel geprobeerd, ik kom daar in een later hoofdstuk op terug.

In het kader van de multi-actor-setting moet ook nog iets te gezegd worden over de input en throughput. Het beleid wordt met meerdere actoren vormgegeven, waardoor input en throughput niet door één actor bepaald wordt, maar door meerdere actoren. Beide zullen daarom ook onderhevig zijn aan de eerder genoemde zaken in de beleidsarena. De multi-actor-setting heeft al aan het begin van het proces invloed op de effectiviteit van het beleid. Ook heeft de multi-actor-setting invloed op de stellen doelen, dus op de gewenste *output* en de gewenste *outcome*. Ook daar zal conflict en macht invloed hebben op de uiteindelijke doelen.

De outcome doelstellingen van het grotestedenbeleid, gespecificeerd per pijler, zijn<sup>4</sup>:

Pijler 1: Economie en werk

1. a. Terugdringen van (structurele) werkloosheid (onderscheiden naar etnische herkomst en werkloosheidsduur).  
b. Bevorderen arbeidsplaatsen.
2. Versterking economische concurrentiepositie van de stad
3. Het bevorderen van het ondernemersklimaat.

Pijler 2: Fysieke infrastructuur

1. Bereikbaarheid
2. Kwaliteit van de woonomgeving

Pijler 3: Sociale infrastructuur

1. Participatie
2. Sociale cohesie
3. Veiligheid

---

<sup>4</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Steden op Stoom. Tussenstand Grotestedenbeleid 1994-2002*



### 3. Operationalisering en methoden

#### 3.1 Operationalisering

Van der Laan operationaliseert de begrippen uit het theoretisch kader en deze neem ik hier dan ook over (Van der Laan 1998: 39-47). In dit hoofdstuk zal ik verder aangeven hoe de geoperationaliseerde begrippen gemeten gaan worden. Juist een verandering in de combinatie van hulpbronnen levert volgens Van der Laan ook een verandering in beleidsruimte op. Daarvoor is het echter wel van wezenlijk belang hoe die verandering kan worden gemeten. Zoals al eerder gezegd, ik zal niet ingaan op de formele beleidsruimte. Doel van dit onderzoek is om te kijken naar de uitvoeringspraktijk van het GSB.

##### 3.1.1 Definitie Grotestedenbeleid

In deze scriptie wordt de afkorting GSB gebruikt en ook de term GSB-filosofie. Uit de literatuur blijkt echter dat er nogal wat verschillende definities zijn van grotestedenbeleid.

*“Partnership tussen bedrijfsleven en gemeente”* (Meurs 1998: 24). *“Het GSB gaat om de vitaliteit van de stad* (Meurs 1998: 24).” *Het GSB is in wezen een vorm van bestuurlijke vernieuwing waarbij Rijk en gemeenten in nauwe samenwerking de vaak complexe stedelijke problemen op het gebied van wonen, werk, inkomen en leefbaarheid te lijf gaan* (Lelieveldt e.a. 2002: 13).” *“De convenanten (uit 1999 BS) hebben kort samengevat de volgende inhoud: versterking van de regiefunctie van het stedelijke bestuur ter bevordering van de samenhang tussen beleidssectoren... (Denters e.a. 1999: 97).” “Sturing op resultaat (BZK 2004: 11).”*

Deze laatste definitie komt vooral in GSB-III sterk naar voren. Ik kom daar later nog op terug. Deze definities geven allen verschillende onderdelen aan van de totale GSB-filosofie, zoals ik dat zou willen noemen. Al die onderdelen zet ik hieronder op een rijtje. Als het in deze scriptie over GSB gaat, dan bedoel ik hier onderstaande:

- GSB gaat uit van de eigen verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur. Zij moet de beleidskeuzen maken.
- Het gaat om het oplossen van concrete maatschappelijke kwesties in de steden (zie ook de doelstellingen in hoofdstuk 4).
- GSB is resultaat- of effectgericht.
- Het doel is de uiteindelijke integrale aanpak, geen verkokering en minder bureaucratie.

##### 3.1.2 materiële beleidsruimte

Spreading materiële hulpbronnen. Via een literatuurstudie en inhoudsanalyse (zie hierna) kan worden bepaald welke materiële hulpbronnen grote steden hebben.

*Informatie, capaciteit, relaties.*

Het meten van *informatie* is lastig. Het gaat erom of bepaald kan worden of steden voldoende informatie hebben om beleid te kunnen formuleren dat leidt tot het behalen van de doelstellingen en of gemeenten een informatievoorsprong hebben op het Rijk. De mening over de GSB-doelstellingen is hier ook van belang. Als doelstellingen verschuiven, veranderen of vermeerderen, dan is er meer of andere informatie nodig, er is meer en andere capaciteit nodig en ook meer en andere relaties. Dus de doelstellingen hebben direct invloed op de materiële beleidsruimte en dus op de uitvoering van het beleid.

Concrete aandachtspunten tijdens de interviews zullen zijn:

- Soort informatie die ter beschikking is (nota's, contacten).
- Kwaliteit en kwantiteit van informatie.
- Informatieverzameling en opslag (verzameld door eigen dienst, door de dienst statistiek, elders verzameld).
- In hoeverre het lastig of makkelijk is informatie te verkrijgen.

- Duidelijkheid over de GSB-doelstellingen.

De *capaciteit* is belangrijk omdat er voldoende mensen moeten zijn, met voldoende vaardigheden om het beleid te kunnen uitvoeren.

- Voldoende mensen?
- Voldoende vaardigheden?
- Voldoende tijd / geld?
- In hoeverre lastig/makkelijk om zaken voor elkaar te krijgen binnen eigen dienst / gemeente.

De *relaties* zijn erg van belang binnen GSB. GSB gaat er bij uitstek vanuit dat beleid niet op één plek tot stand komt, maar in relatie met de partners in het veld.

- Concrete GSB-partners? Binnen de overheid, bedrijfsleven en sociale partners.
- Hoe verlopen contacten?
- Soorten overleg? Wat levert overleg op?

### *Substitutiemogelijkheden*

De formele beleidsruimte bepaald welke financiële ruimte steden hebben, daar hangen ook voor een groot deel de *substitutiemogelijkheden* van een stad van af (Van der Laan 1998: 42). Van der Laan doelt hiermee op de mogelijkheden van een stad om verschillende financiële regelingen te gebruiken voor hetzelfde beleid. Bijvoorbeeld verschillende departementale regelingen, maar ook de eigen financiële mogelijkheden zijn hier van belang. Omdat dit veelal informatie is die op papier staat zal ik hier beperkt op ingaan tijdens de interviews. In de praktijk bleek dat deze vragen toch wel aan bod kwamen als er werd gesproken over de inrichting van het GSB-stelsel.

- Genoeg geld?
- Is het mogelijk extra geld uit de eigen begroting te krijgen voor GSB-zaken?
- Is het bestuur van de stad bereid extra geld toe te leggen op GSB-zaken?

### *Motivatie*

Motivatie is één van de hulpbronnen binnen het GSB. Als er geen motivatie is, of heel weinig, dan heeft dit automatisch een slechte invloed op de uitvoering van het beleid, zelfs als men wel de benodigde capaciteit en informatie heeft. Persoonlijke motivatie heeft direct invloed op het functioneren van een organisatie en dus ook op de motivatie van een organisatie als geheel. Ik zal dan ook naar beide vragen in de interviews.

Dit zal waarschijnlijk het meest lastige deel zijn om te meten. Wetenschappers discussiëren al decennia lang over de vraag wat motivatie is, welke rol het speelt bij werknemers in een organisatie, welke invloed het heeft op de productiviteit van werknemers en hoe het gemeten moet worden. Ook over de vraag of en hoe motivatie wordt beïnvloed door beloning en welke beloning, is al lang onderwerp van discussie (Veen e.a. 1991: 107 ev.). Wat zet aan tot menselijk gedrag, welke motieven liggen ten grondslag aan dat gedrag? Er zijn allerlei theorieën bedacht over wat motivatie is. Denk hierbij aan de behoeftehiërarchie van Maslow, de X-Y-theorie van McGregor en de twee-factor-theorie van Herzberg. Voor een uitgebreide bespreking van deze theorieën verwijs ik naar Veen e.a. (1991: 61-80). Verder is er ontzettend veel onderzoek gedaan naar motivatie van werknemers. Toch blijft het een glibberig terrein. Het enige waar iedereen het over eens is, dat veel motivatie beter is voor de prestaties van medewerkers/werknemers dan weinig motivatie. Managers in organisaties doen er daarom alles aan om ervoor te zorgen dat hun werknemers gemotiveerd zijn. De manieren waarop zijn weer heel erg divers en staan altijd ter discussie (Rainey 1997: 201).

Er wordt onderscheid gemaakt tussen intrinsieke en extrinsieke motivatie. Extrinsieke motivatie wordt bepaald door materiële en immateriële opbrengsten van het werk, zoals salaris, waardering van de chef, betere werkomstandigheden en promotie (Veen e.a. 1991: 82-

107). Intrinsieke motivatie komt rechtstreeks voort uit het werk zelf. Het gaat dan om gevoelens van zelfrespect en groei (Rainey 1997: 203). Van der Laan meent dat de motivatie van actoren binnen het GSB van invloed is op de effecten van het beleid. In Rainey (1997: 202) wordt ingegaan op het meten van motivatie en hiervoor worden een aantal handreikingen gedaan. Van der Laan (1998: 42) heeft het met name over de intrinsieke motivatie om te komen tot goede werkresultaten. Ik zal mij daar dan ook op richten en geen onderzoek doen naar de beloning van overheidsambtenaren binnen GSB. De motivatie van actoren zal ik meten in de kwalitatieve interviews met allerlei ambtenaren die het GSB uitvoeren. Daarbij zal ik aandacht besteden aan de volgende zaken:

- Eigen ervaringen met / meningen over het GSB.
- In hoeverre men het idee heeft dat anderen ook tot resultaten willen komen. De kwaliteit van de relaties op de eigen afdeling.
- Hoeveelheid werk die verzet wordt en hoe leuk iemand één en ander vindt.
- In hoeverre men zich verbonden voelt met het GSB en haar doelstellingen en of men het kan loslaten.
- Tevredenheid over eigen werk en tevredenheid over het werk van anderen.
- In hoeverre men de behoefte heeft om te komen tot resultaat en wat men bereid is daarvoor te doen.
- Geloof in GSB, het systeem en de filosofie.

#### *Politiek-bestuurlijke cultuur*

Ook dit is een lastig element om te meten, omdat de beoordeling hiervan altijd subjectieve elementen bevat. Van der Laan geeft aan dat Rijk en steden een afhankelijkheidsrelatie hebben. Door de inzet van hulpbronnen kunnen ze macht over elkaar uitoefenen om zo elkaars gedrag te beïnvloeden. De politiek-bestuurlijke cultuur in een land heeft invloed op de uiteindelijke keuze voor of tegen beleidsinstrumenten (Howlett 1995: 161).

Cultuur is, evenals motivatie, een begrip dat allang ter discussie staat. Van der Laan geeft zelf aan dat het hem te doen is om de normen en waarden van bestuurders, ambtenaren en politici. En hoe deze normen en waarden de machtsuitoefening beïnvloeden. Aan de ene kant gaat het erom te kijken welke normen en waarden dominant zijn binnen de uitvoering van het GSB, aan de andere kant gaat het erom die machtsuitoefening te meten.

#### Waarden en normen

“Waarden verwijzen naar alles wat mensen belangrijk vinden” (Woerdman 1999: 30). Er zijn twee soorten: materiële (bijv. voedsel en huisvesting) en immateriële (bijv. vrijheid van meningsuiting, gevoel van veiligheid) waarden.

Van den Heuvel e.a. komen ook met een definitie van zowel waarden als normen. Waarden zijn *de morele principes of standaarden die bij het maken van keuzen gewicht dienen te hebben* “Normen betreffen de morele handelingsvoorschriften die een duidelijke grens stellen aan wat wel in een bepaalde situatie mag en moet” (Van den Heuvel e.a. 2002: 147).

Van der Laan geeft een aantal, zelf gemeten, ideeën, over wat hij precies bedoelt met deze normen en waarden (Van der Laan 1998: 69). Deze zal ik dan ook opnemen in de interviews.

- Het nemen van verantwoordelijkheid door bestuurders.
- De mate van openheid over eigen belangen / voorkeuren binnen het besluitvormings- en onderhandelingsproces. Openheid over de eigen situatie.
- Bereidheid tot compromis.
- Ervaringen in het overlegklimaat.
- Begrip voor elkaars belangen.

Het meten van machtsuitoefening is niet makkelijk. Woerdman laat verschillende methoden de revue passeren (Woerdman 1999: 246/247). Het meest van toepassing is in dit geval de *besluitvormingsmethode*. Deze meet macht en invloed door te kijken welk effect het gedrag van actoren heeft op de uiteindelijke uitkomst van het besluitvormingsproces. Waarbij ook gekeken wordt naar, de uitvoering van het beleid en de actoren die meedoen.

Aandachtspunten zijn:

- Welke actor heeft een sterke nadruk / positie in het besluitvormingsproces?
- Wordt uitvoering van beleid wel eens in de weg gestaan? Met welke reden en door wie?
- Komen voorkeuren van diensten, maatschappelijke instellingen, politici en ambtenaren terug in het beleid?
- In hoeverre worden de bronnen wel of niet ingezet?

### **3.2 Effecten**

Voor de effecten van het beleid zal ik de gegevens (indicatoren en doelstellingen) uit het *Jaarboek Grotestedenbeleid* ([www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl)) van verschillende jaren gebruiken.

In mijn onderzoek zal ik ingaan op de resultaten van het Grotestedenbeleid. Deze resultaten vallen uiteen in de bestuurlijke effecten binnen een gemeentelijke organisatie, hierbij doel ik op de mate van integraliteit en ontkokering, en de maatschappelijke effecten, waarbij wordt ingegaan op wat het GSB concreet voor effect heeft gehad voor de samenleving.

### **3.3 Methodes**

#### 3.3.1 Documentenanalyse

Een aantal van deze zaken zal echter ook in gemeentelijke documenten staan en daarom kan er ook informatie uit documentenanalyse van de gemeentelijke stukken komen. Ook is er sinds de start van het grotestedenbeleid een onafzienbare stroom aan publicaties geweest over GSB, de steden enzovoort. Dat maakt het lastig, welke documenten wel en welke niet? En heb ik wel werkelijk alle mogelijkheden benut om de juiste documenten te pakken te krijgen (Hakvoort 1996)?

#### *Substitutie*

Deze substitutiemogelijkheden zouden kunnen worden onderzocht doormiddel van een analyse van de financiële stukken van de steden. Dit zou echter een apart scriptieonderwerp kunnen worden. Ik beperk mij om die reden in deze scriptie tot wat er in de interviews over dit onderwerp is gezegd en wat de SER en de Raad voor de Financiële Verhoudingen (RFV) over dit onderwerp zeggen.

#### *Effect*

Doormiddel van een literatuurstudie van wetenschappelijke commentaren en rapporten vanuit verschillende adviescolleges van de overheid wil ik de output en hun verband met de GSB-outcome voorzien van een kritische noot. Met nadruk wil ik zeggen dat ik dus geen zelfstandige analyse ga doen van de beleidseffecten, maar me baseer op gegevens en analyses van anderen.

In de interviews zal ook worden ingegaan op de doelstellingen uit het GSB-II. Ik wil graag weten wat ambtenaren van deze doelstellingen vinden en of ze deze haalbaar en meetbaar achten.



### 3.3.2 Interviews

Informatie, capaciteit, relaties, motivatie, politiek-bestuurlijke cultuur.

Om deze zaken te onderzoeken ga ik kwalitatieve interviews houden met verschillende mensen uit de gemeenten. Het voordeel van deze vorm van interviewen is, dat de geïnterviewde volop de mogelijkheid krijgt om de eigen mening over onderwerpen te ventileren, maar dat wel in de verschillende interviews dezelfde onderwerpen aan de orde komen (Hakvoort 1996: 134). Nadeel is, dat maar een beperkte hoeveelheid vragen aan bod kunnen komen en de geïnterviewde niet volop de mogelijkheid krijgt om zijn verhaal te doen. Om de relaties duidelijk in beeld te krijgen heb ik met verschillende mensen interviews gehouden. Hierbij valt te denken aan maatschappelijke instellingen, iemand van de VNG, plaatselijke ondernemers, eventueel burgerorganisaties. Ook lijkt het me zinvol om met vertegenwoordigers van de verschillende gemeentelijke afdelingen te praten. De afdelingen die verantwoordelijk zijn voor het GSB, maar ook bijvoorbeeld deelgemeenten, om te kijken hoe de samenwerking verloopt. Als het mogelijk is wil ik graag interviews houden met mensen van de gemeentelijke raadscommissies, om de motivatie bij de politiek, te peilen.

### 3.3.3 Stage: participerende observatie

Als laatste methode heb ik een stage gaan lopen bij de bestuursdienst van de gemeente Rotterdam. Door Hakvoort (1996: 141) een participerende observatie genoemd. Hij citeert daarbij Lammers (1960), dit neem ik over: *“In participerende waarneming verzamelt de onderzoeker zijn materiaal door vanuit een positie in een groepering de activiteiten en interacties van leden van die groepering gade te slaan en min of meer systematisch vast te leggen”*.

Voor bestuurskundig onderzoek kan deze methode erg nuttig zijn. Hakvoort (1996: 143) citeert nu Patton (1980) die stelt dat deze methode van belang is voor de evaluatie van beleidsprogramma's. Dit belang vindt men terug in een aantal punten: *beter in staat de context van het programma begrijpen*; het opdoen van ervaring binnen het programma als bron; dingen zien die de groep niet (meer) ziet.

Belangrijkste probleem binnen deze methode, is de keuze tussen verhulde of onverhulde participatie. Openlijk of verborgen onderzoek doen zal afhangen van het soort onderzoek. In mijn geval was het niet mogelijk om verhuld onderzoek te doen, dus ik doe onverhuld participerend onderzoek. Het gevaar daarvan is dat de groep niet altijd eerlijk is in haar antwoord, of haar gedrag gaat aanpassen om zo de resultaten van het onderzoek te beïnvloeden. Toch meen ik dat deze problemen te ondervangen zijn, omdat mijn stageplek maar een gedeelte van het onderzoek omvat. Op mij stageplek wordt de coördinatie van het grotestedenbeleid in Rotterdam ter hand genomen. De uitvoering van het beleid vindt elders plaats en ik heb in meerder steden interviews gehouden. De afspraken voor de interviews heb ikzelf gemaakt en ook heb ik zelf de contacten met anderen gelegd. In de effecten en de conclusies ga ik nader in op de resultaten van deze methode.



## 4. De geschiedenis van het Grotestedenbeleid

In dit hoofdstuk zal ik ingaan op de geschiedenis, de doelstellingen en de verschillen tussen GSB-I, GSB-II en GSB-III.

### 4.1 De geschiedenis in vogelvlucht

Het grotestedenbeleid is in 1994 gestart op advies van de vier grote steden<sup>5</sup> in Nederland. In het Regeerakkoord van kabinet Kok-I werd hierover een passage opgenomen. De oproep van de grote steden kwam echter niet zomaar uit de lucht vallen. Sinds het begin van de jaren '70 blijft de economie in grote steden achter bij de rest van het land. En dit was ook niet aan de aandacht van de diverse opeenvolgende kabinetten ontgaan. Deze sterke achteruitgang kwam tot uitdrukking in grote werkloosheid in de grote steden. Dit drukte zwaar op de begroting van de kabinetten. Daarbij ontstonden door de hoge werkloosheid, de grotere hoeveelheid lageropgeleiden en allochtonen, allerlei sociale en leefbaarheidproblemen. De sociale veiligheid in de grote steden ging snel achteruit (Priemus e.a. 1997: 17) en de hogere inkomens vertrokken uit de stad (Priemus e.a. 1997: 49). Mede door het feit dat grote steden een relatief goedkope huurwoningvoorraad hebben bleef de stad een verzamelplaats voor lage inkomensgroepen.

De accenten in het beleid lagen aanvankelijk sterk op stadsvernieuwing (SER 1998: 29), om zo de woningvoorraad weer interessant te maken voor verschillende inkomensgroepen (VROM-raad 2001: 15). Ook moest de stad weer een aantrekkelijk vestigingsplaats voor bedrijven te worden. Meer bedrijvigheid in een stad, betekent tenslotte meer werkgelegenheid. Dit bleek niet voldoende te zijn en men ging zich meer richten op de concrete sociale en leefbaarheidsaspecten van de stad. Ook dit leek echter allemaal weinig zoden aan de dijk te zetten. Door de toenemende economische achteruitgang, versterkt door de recessie van de jaren '80 en begin jaren '90 en de toenemende sociale problematiek ontstond er een 'segregatietendens' die zichzelf versterkt (SER 1998: 29). Minderheden en laagopgeleiden wonen in de stad en zijn werkloos, hoger-opgeleiden wonen buiten de stad en hebben werk, vaak in de stad. Omdat dit niet alleen voor de steden zelf slecht was, maar dit ook op termijn de hele nationale economie zou kunnen aantasten (SER 1998: 29) luidde de G4 de noodklok. Men begint dan met een nieuwe bestuurlijke aanpak van de problemen: het Grotestedenbeleid. Het idee hierachter is dat de problematiek dermate complex is dat verbetering van de grote steden op verschillende fronten tegelijk moet plaatsvinden en niet versnipperd, maar juist 'integraal'. Met 'integrale aanpak' wordt concreet bedoeld: *'omdat de problemen met elkaar verweven zijn, werken de gemeente en de instellingen die werkzaam zijn op een bepaald deelterrein samen en stemmen de verschillende projecten goed op elkaar af'* (Algemene Rekenkamer 2003: 7). De grootstedelijke problematiek was dusdanig 'sectoroverschrijdend' (Rob/Rfv 2001: 15) dat alleen samenhang in maatregelen nog kon leiden tot een verbetering van de situatie. Verder moest er meer resultaatgericht gewerkt gaan worden.

Op 12 juli 1995 ondertekenden de toenmalige verantwoordelijke, staatsecretaris Kohnstamm, een convenant met de 4 grote steden. Op 31 oktober van datzelfde jaar volgden convenanten met de andere 15 steden<sup>6</sup> (G15). De doelstelling van het GSB zoals dat sinds 1995 wordt gevoerd, is de positie van steden versterken en een tweedeling langs maatschappelijke, sociaal-economische en etnische lijnen voorkomen en terug dringen (Rob/Rfv 2001: 15). Het is eigenlijk een integraal achterstandsbeleid geworden. Verdere doelstellingen zijn de

---

<sup>5</sup> Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht. Ook wel de G4 genoemd.

<sup>6</sup> G15: Almelo, Leeuwarden, Den Bosch, Hengelo, Helmond, Groningen, Enschede, Eindhoven, Breda, Zwolle, Tilburg, Nijmegen, Maastricht, Arnhem, Deventer.

verkokering op zowel departementaal als gemeentelijk niveau verminderen en meer decentralisatie en deregulering door voeren.

Er was dus sprake van zowel een maatschappelijke als een bestuurlijke opgave. Op die laatste wil ik nog nader ingaan. Zoals gezegd het was een integraal plan, waarbij verschillende beleidsterreinen met elkaar moesten gaan samenwerken. De bestuurlijke uitdaging voor het GSB was driedelig: vermindering fragmentatie, versterken van het sturend vermogen van de steden, het aangaan van nieuwe arrangementen in de vorm van resultaatgericht werken (BZK, *Steden op Stoom*, 2002: 6). Doel was ontkokering en een bundeling van geldstromen die vanuit verschillende departementen kwamen.

Dat dit allemaal niet vanzelf gaat, spreekt voor zich. In GSB-I lag de nadruk dan ook sterk op deze ontkokering en samenwerking tussen de verschillende partijen. Er kwam een interdepartementale projectgroep, allerlei gemengde werkgroepen, die bestonden uit vakspecialisten van de ministeries en de gemeenten. Verder werden tal van instrumenten opgezet (BZK, *Steden op Stoom*, 2002: 7), werd een start gemaakt met zelfanalyse en met onafhankelijke visitatie. Verder waren er allerlei financiële uitkeringen, waarvan verreweg het grootste deel werd besteed aan werk/economie. De aanpak werd in eerste instantie neergezet in vijf clusters: *Werk en economie, Kwaliteit van de Sociale en Fysieke leefomgeving, Jeugd en Veiligheid, Onderwijs, Zorg en Opvang*. Er werd projectmatig gewerkt. Om in aanmerking te komen voor GSB-gelden moesten grote steden projecten indienen en na goedkeuring konden ze dan geld krijgen. In 1998 wordt het GSB-I geëvalueerd (zie hierna) en op grond van die evaluatie besluit het kabinet Kok-II tot voortzetting van het Grotestedenbeleid, maar wel met een andere financieringsstructuur. Er worden een aantal doelstellingen gesteld voor de steden, die zijn gericht op het inlopen van de achterstanden die de grote steden hebben op de rest van het land. Steden krijgen een bepaalde hoeveelheid geld en aan het einde van de periode moet dan verantwoording worden afgelegd over het besteedde geld en de behaalde resultaten over de doelstellingen (Algemene Rekenkamer 2003). De projectstructuur wordt verlaten en er wordt vanaf dat moment gefinancierd op basis van programma's. Volgens het kabinet is er nog een wereld te winnen, vooral als het gaat om de bestuurlijke opgave van integraliteit. De achterstanden blijken zo groot dat er veel meer tijd nodig is om GSB in te bedden in de bestuurlijke cultuur van de steden, de ontkokering van de grond te laten komen en ook de andere problemen op eenzelfde manier aan te pakken. Eén en ander moet vorm krijgen door het afsluiten van convenanten tussen grote steden en Rijk, onder de naam GSB-II. Deze afspraken worden vastgelegd in de zogenaamde 'meerjarenontwikkelingsprogramma's (MOP)'. Omdat binnen GSB-I bleek dat niet alle doelstellingen even goed te meten waren, werd binnen GSB-II ingezet op meer meetbare doelstellingen. Verder werden de clusters vereenvoudigd tot drie 'pijlers'; *Pijler economie en werk, Fysieke pijler, Sociale pijler* (BZK, *Steden op Stoom*, 2002: 15).

Opnieuw is er sprake van een maatschappelijke en een bestuurlijke opgave. De werkloosheid was nog steeds erg hoog, hoger dan in de rest van het land. De steden werden wel weer aantrekkelijker voor vestiging van bedrijven, maar kampten nog met sterk verouderde bedrijfslocaties. De uitstroom van gezinnen met midden- en hogere inkomens ging door, omdat de woningvoorraad niet was veranderd. De steden hielden vooral een grote aantrekkingskracht voor de kansarmen in de Nederlandse samenleving.

Het overgrote deel van de etnische minderheden woont in de grote steden, omdat daar de woningvoorraad het goedkoopste is en men daar ook bij de eigen groep kan gaan wonen (Veenman 2002: 40). De instroom blijft om die reden groot. Maar juist deze groep is vaak laagopgeleid en blijft/wordt werkloos (Veenman 2002: 91e.v.). Verder ontstaan er allerlei culturele botsingen, doordat integratie en inburgering veelal achterwege blijven. En als er binnen deze groep sociaal-economische stijgers zijn, dan verlaten deze ook al snel de stad, om

weer plaats te maken voor kansarmen. De maatschappelijke opgave is groot en zal veel bestuurlijke creativiteit en doorzettingsvermogen vergen. De bestuurlijke opgave is daarom ook groot.

Men streeft naar:

- Vraag- en resultaatgerichte manier van werken;
- Meer aandacht voor ontkokering;
- Meer deregulering en het wegnemen van knelpunten in de regulering;
- Harmonisatie van de monitors van de financiële verhoudingen.

De meerjarenontwikkelingsprogramma's werden afgesloten en steden kregen veel meer zelf de regie in handen. Om het GSB ook juist binnen het kabinetsbeleid een plekje te geven komt er een minister voor Grote Steden en Integratiebeleid (GSI). Hij is budgettair en beleidsmatig medeverantwoordelijk voor het GSB (BZK, *Steden op Stoom*, 2002: 15). Er komt opnieuw een reeks van beleidsinstrumenten die deels al eerder waren ingezet, op tafel, waarvan ik een kort overzicht wil geven.

- De Mop's, zoals al genoemd.
- Zelfanalyse: om van eigen fouten te leren.
- Er zal een Kennis Centrum Grote Steden (KCGS) opgezet worden. Dit centrum gaat kennis uit de steden verzamelen, zodat steden van elkaar kunnen leren en kennis en ervaringen met elkaar kunnen delen. Daarbij kan men denken aan projecten die in een stad zijn gedaan en ook nuttig zouden kunnen zijn voor andere, soortgelijke, situaties. *“Gemeenten en departementen krijgen volop mogelijkheid om over schuttingen te kijken, praktijkervaringen uit te wisselen en met elkaar in dialoog te gaan. Zo kunnen zij leren van elkaar of samen naar oplossingen te zoeken, zodat steden het wiel niet steeds opnieuw hoeven uit te vinden.* (www.kenniscentrum.nl, 'over KCGS')
- Gemeenten moeten ervoor zorgen dat de financiën met betrekking tot GSB goed in de begroting staan. Dit moet ook voor alle gemeenten gelijk zijn, zodat het volg-en-vergelijk-systeem makkelijk opgezet kan worden. En er periodieke voortgangsreportages gemaakt kunnen worden.
- Het Extra Comptabel Overzicht (ECO) geeft, per beleidsterrein, aan welke geldstromen er zijn vanuit het Rijk.
- Verder is ook op dit gebied VBTB<sup>7</sup> ingevoerd.

Belangrijke opgave was om de MOP's en de financiële verantwoording in te bedden in de plaatselijke bestuurlijke denkwereld. De financiële verantwoording wordt meegenomen in de begroting en in de planning- en controlcyclus. GSB wordt betrokken in de ambtelijke organisatie doordat allerlei verantwoordelijke directies en afdelingen inhoudelijk worden betrokken bij de uitvoering.

Verder kwam er veel meer aandacht voor regionale afstemming, voor wijkaanpak en voor burgerparticipatie. Hiervoor werden allerlei projecten opgezet, zoals *Onze buurt aan zet*, participatietrajecten en actieve wijkraden. Ook werd onderkend dat er in de stad zelf meer samenwerking zou moeten komen, met bedrijven, met onderwijsinstellingen, sociale instellingen, zowel particulier als overheid en met de Kamer van Koophandel, MKB-

---

<sup>7</sup> Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording. “Een begroting nieuwe stijl die niet in de eerste plaats uitgaat van het geld dat wordt uitgegeven, maar van het beleid en wat men daarmee wil bereiken. Geen ondoorzichtige cijferbrij, maar concrete beleidsdoelstellingen. Met centrale vragen als: ‘Wat willen we bereiken?, Wat gaan we daarvoor doen? en Wat mag dat kosten?’. De begroting nieuwe stijl wordt daardoor niet alleen voor Kamerleden, maar voor iedere geïnteresseerde Nederlander, meer inzichtelijk, minder technisch en makkelijker te lezen.” Bron: www.minfin.nl

Nederland en VNO-NCW. De Tussenstand over dit beleid is gepresenteerd aan de hand van de negen algemene doelstellingen. Het kabinet kwam in 2002 met deze Tussenstand. Hierin laat men zien in hoeverre de doelstellingen gehaald zijn.

Mede op basis van de Tussenstand blijkt er nog een hoop te kunnen worden verbeterd. Om die reden is er op dit moment (maart 2004) een GSB-III in de maak. De convenanten moeten aan het einde van dit jaar zijn afgesloten. De nadruk komt daarin sterk te liggen op de uitvoering. Het is 'oogsttijd' (RMO 2001: 30).

## 4.2 GSB-I 1995-1999

### Algemeen

Zoals hierboven al aangegeven, GSB-I startte in 1995 met het convenant tussen Rijk en de G4. Binnen GSB-I lag vooral ook de nadruk op de nieuwe manier van werken. Het integrale beleid, terugdringing van de verkokering en het vergroten van de eigen regie van de steden. In deze paragraaf wil ik de doelstellingen van het GSB-I schetsen. Verder ga ik in op de resultaten die binnen deze periode zijn geboekt. Ook zal ik het beleid binnen de vier grote steden onder de loep nemen.

Bij de behandeling van het GSB-I moet goed in gedachten worden gehouden dat dit beleid, voor de 4 grote steden, pas halverwege 1996 concreet begon door te werken in het gemeentelijk beleid (BZK 1997 *De staat van de stad*: 23). Omdat het ministerie van Binnenlandse Zaken in haar brief van 7 oktober 1997 concludeert, dat het de goede kant opgaat met het GSB in de steden, dat er voorzichtig eerste resultaten geboekt zijn, wordt besloten om door te gaan. Men ziet dat er niet meteen op korte termijn resultaten zijn te verwachten en daarom stelt men voor om het GSB vooral door te zetten, zodat het gedane werk niet in de prullenbak verdwijnt.

Voorafgaand aan het GSB-I, constateerden de vier grote steden een aantal structurele problemen in hun steden, die een intensieve aanpak vereisten. Het ging daarbij om de volgende problemen (BZK 2002 *Steden op stoom*: 5):

- *“De werkloosheid onder bewoners was in de grote steden meer dan het dubbele van het landelijk gemiddelde;*
- *het gemiddeld inkomen van de bewoners was significant lager dan het landelijk gemiddelde;*
- *het gemiddeld opleidingsniveau van de bewoners was significant lager dan het landelijk gemiddelde;*
- *er was uitstroom van bedrijven en werkgelegenheid;*
- *er was eenzijdige voorraad goedkope relatief minder aantrekkelijke woningen;*
- *er waren grote kwetsbare groepen als verslaafden, dak- en thuislozen.”*

### Doelstellingen

Het GSB-I had een aantal thema's waarbinnen de doelstellingen werd geschaard. De doelstellingen en thema's sloten aan op de hierboven geschetste problematiek. Deze thema's hebben onderling ook veel met elkaar te maken en kunnen dus niet los van elkaar gezien worden.

- *Cluster Werk en Economie*

Dit cluster was erop gericht de langdurige werkloosheid binnen de grote steden aan te pakken en ervoor te zorgen dat de stedelijke ontwikkeling de landelijke ontwikkeling weer zou volgen en daar niet ver meer op zou achterlopen.

Een tweede doelstelling was ervoor zorgen dat de bedrijvigheid terug zou komen in de steden.

Grote steden moeten hier in belangrijke mate zelf beleid voor bedenken, maar zeker in deze beginfase ondersteunt het Rijk het stedelijk beleid met allerlei eigen initiatieven.

Het zogenaamde 40.000-banenplan (de latere Melkertbanen), extra geld voor uitstroom uit de Jeugdwerkgarantiewet (JWG), deregulering om het midden- en kleinbedrijf te stimuleren, fiscale instrumenten voor een extra impuls, opstellen van het Actieplan Werk en Economie<sup>8</sup>.

- *Cluster Kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving*

Binnen dit cluster waren de doelstellingen erop gericht om de leefbaarheid in de wijken en de betrokkenheid van burgers te vergroten. Hierbij valt, ten eerste, te denken aan overlast en de kwaliteit van de woonomgeving. Groepen moeten ‘in harmonie met elkaar kunnen samenleven’ (BZK *Convenant G4* 1995: 9). Hiervoor wordt een aantal wijk- en buurtbeheer programma’s opgezet. Een deel van de Melkertbanen wordt ingezet voor wijkbeheer en toezicht.

Als tweede belangrijke doelstelling wordt genoemd ‘de ruimtelijke segregatie’ (BZK *Convenant G4* 1995: 9) tegen te gaan. Deze doelstelling is erop gericht de tweedeling tussen mensen die een koopwoning en mensen die een huurwoning hebben op te heffen, of te verminderen. Er moet aandacht komen voor bodemsanering en grootschalige nieuwbouw en woningverbetering. Een betere planning van de bouw van woningen kan ervoor zorgen, dat de kansarmen niet allemaal geconcentreerd worden in bepaalde wijken, maar dat deze verspreid worden over de hele stad.

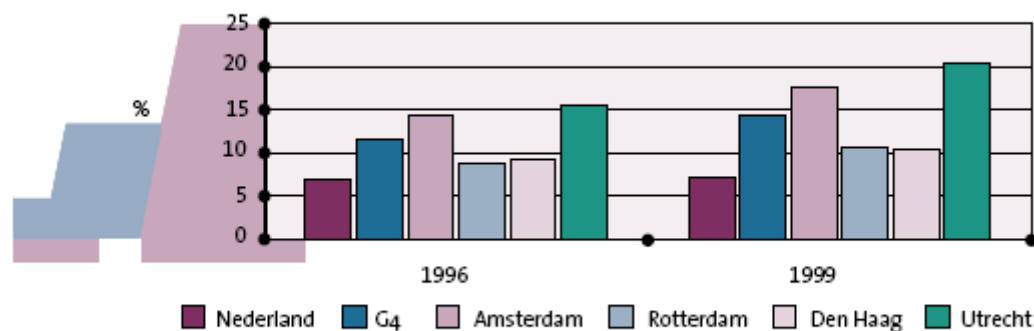
Het Rijk heeft ook hierin weer een aantal taken. Zij zullen het overleg met woningbouwcorporaties voeren, wat vooral belangrijk is voor de tweede doelstelling. Vooral als het gaat om een goede mix tussen koop- en huurwoningen en de verbetering van de woningvoorraad.

Verder zal het Rijk zich inspannen voor nieuwe wetgeving op het gebied van milieuvergunningen. Met gemeenten wordt nog nader overleg gepleegd over een Brede Doeluitkering Milieu<sup>9</sup>.

- *Cluster Veiligheid*

Het cluster veiligheid is nauw verbonden met het cluster kwaliteit van de leefomgeving (zie hierboven). De leefbaarheid wordt deels bepaald doordat mensen zich veilig voelen op straat.

### Processen-verbaal wegens misdrijven als aandeel van de inwoners in Nederland, G4, Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht, 1996-1999



Bron: Jaarboek Grottestedenbeleid 2000

<sup>8</sup> Een initiatief van Rijk en steden samen, waarin een heel aantal onderwerpen worden geregeld: fiscale instrumenten, toerisme, lokaties en bedrijfsomgeving, technologie, innovatie en kennis.

<sup>9</sup> Een concept dat door in het Deltaplan (1994: 11) ‘bundeling van specifieke uitkeringen’ wordt genoemd.

Deze veiligheid wordt in de grote steden op een aantal manieren bedreigd. Hierbij valt te denken aan drugsoverlast en criminaliteit. Binnen het GSB-I wordt gesproken van objectieve veiligheid en subjectieve veiligheid. De eerste heeft te maken met criminaliteitscijfers, de tweede met de veiligheidsbeleving van de bevolking. De gedachte is dat bij een verbetering van de objectieve veiligheid ook de veiligheidsbeleving zou verbeteren. Er zijn binnen dit cluster een aantal concrete doelstellingen.

*Tussenstand GSB 1994-2002:*

- Vermindering van de objectieve veiligheid.
- Verbetering van de veiligheidsbeleving.
- 30% daling van het aantal jongeren per 10.000 inwoners dat in aanraking komt met de politie. Dit naar aanleiding van de commissie Montfrans (*Met de neus op de feiten*, 1994) die had geconstateerd dat een effectieve aanpak van jeugdcriminaliteit erg hard nodig was.
- Jaarlijkse toename van het aantal taakstraffen en Haltaandoeningen met 10%.

Hiervoor zijn een aantal middelen aangewend. Alle wijken in de grote steden moesten wijkveiligheidsplannen opstellen. Een gedeelte van de Melkert-banen wordt ingezet voor toezicht op straat. Er moest meer politie binnen de vier grote steden komen.

Meer geld in combinatie met een betere samenwerking tussen justitie, onderwijs, welzijn en jeugdzorg moet jeugdcriminaliteit doen verminderen. Veel meer capaciteit voor opvang en behandeling van drugsverslaafden. En tenslotte moeten er meer cellen bij komen.

- *Cluster Onderwijs*

Dit cluster is voornamelijk opgenomen, omdat in het Deltaplan (1994: 15) wordt geconstateerd dat migranten en (ex) asielzoekers te weinig of niets van Nederland weten en de taal niet spreken. Er moet meer aandacht voor inburgering en onderwijs komen. In het convenant wordt daarom ook nadrukkelijk ingezet op het verbeteren van de schoolprestaties van kinderen in de achterstandswijken. Dit heeft als bijkomend effect dat meer mensen onderwijs krijgen, wat de kans op arbeid vergroot en de kans op het vervallen in criminaliteit vermindert. Dus dit cluster ondersteunt ook de clusters *economie en werk* en *veiligheid en leefbaarheid*. Er moeten veel meer inburgeringsplaatsen komen en de wachtlijsten moeten aanmerkelijk korter worden.

De doestellingen waren:

- Verbeteren van de resultaten in het basisonderwijs, met name in achterstandswijken.
- Verhoging van het rendement in het beroepsonderwijs
- Een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt.
- Realisatie van een sluitende aanpak ten aanzien van inburgering van nieuwkomers.

Ook hiervoor werden verschillende instrumenten ingezet. De steden gaan een eigen regierol vervullen bij het beoordelen van de verdeling van gelden en de behaalde doelstelling van scholen. Zij kan daardoor eigen beleid beter afstemmen op wat scholen willen / kunnen en andersom. Grote steden krijgen voorrang bij het creëren van leerwerktrajecten. Er komen meer middelen beschikbaar voor inburgering.

- *Cluster Zorg*

Dit cluster was erop gericht het cluster leefbaarheid en veiligheid te ondersteunen. Onveiligheid wordt onder andere veroorzaakt door drugsverslaafden, maar ook door zwervers en mensen met ernstige psychische nood. Deze mensen zitten in een uitzichtloze situatie en daarvoor moet:

- een goed vangnet komen;
- een goede preventie worden opgezet;
- gezorgd worden dat mensen weer uit het vangnet kunnen komen.



Het Rijk verplicht zich in het convenant tal van acties te ondernemen om bovenstaande doelstellingen te kunnen halen. Extra middelen voor de geestelijke gezondheidszorg, die uit het zorgvernieuwingfonds<sup>10</sup> moeten komen. Hiervoor zullen de verzekeraars moeten worden aangesproken. Vanuit de Melkertbanen-post moeten ook banen komen ter ondersteuning en begeleiding van onderdakvoorzieningen.

Inzet van geld vanuit de Stuurgroep Vermindering Overlast (SVO). Het bevorderen van het gebruik van en het bekendmaken met de mogelijkheden tot gedwongen opname. Steden dienen in actieplannen aan te geven hoe ze er concreet voor gaan zorgen dat er een compleet en sluitend maatschappelijk vangnet ontstaat.

### Stelsel

Het GSB-I stelsel is gebaseerd op concrete doelstellingen en is prestatiegericht. Steden worden echter afgerekend op het behalen van projecten. Ook de financiering van de steden verloopt via ingediende en goedgekeurde projecten.

De gedachte is dat Rijk en steden een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben om de grootstedelijke problematiek aan te pakken. De integrale aanpak, tezamen met een verregaande ontkokering van gemeentelijke diensten en ministeries moeten hiervoor het bestuurlijke kader bieden.

Om de effecten van het beleid te kunnen toetsen worden twee wetenschappelijke instellingen gevraagd te rapporteren.

- Het Instituut voor Economisch-Sociologisch Onderzoek (ISEO) van de Erasmus Universiteit Rotterdam.
- De faculteit Bestuurskunde van de Universiteit Twente gaat tweemaal per convenantperiode een effectmeting verrichten van de bestuurlijke instrumenten. Zowel in de steden als bij het Rijk.

De resultaten van dit onderzoek zullen worden meegenomen in het jaarlijkse overleg over grotestedenbeleid.

Dit is globaal het stelsel GSB-I zoals dat naar voren komt in het *Convenant G4*.

### Resultaten in het kort

Ik ga nu over op de resultaten. De convenantperiode is begonnen in 1995 en zou duren tot 2000. Bij de start van het 1<sup>e</sup> paarse Kabinet, in mei 1998, is echter besloten om het GSB-stelsel anders in te richten, dit op basis van onderzoek van de Sociaal Economische Raad en de visitatiecommissie Grotestedenbeleid (RMO 2001: 12). De eerste convenantperiode werd in 1999 dus afgesloten met de doorstartconvenanten. We hebben het over een periode van ongeveer drie jaar waarin beleid gevoerd werd. Duidelijk moet zijn dat als we het hier hebben over 'resultaten', het dan gaat dat om zeer voorlopige resultaten en er in deze paragraaf geen concrete relatie gelegd wordt met het gevoerde beleid. Bovendien is niet van elke doelstelling een resultaat te geven. Ik zal echter daar waar wel resultaten zijn te vermelden dat ook doen. Voor het overzicht zal ik de resultaten per cluster neerzetten.

#### *Cluster werk en economie*

De Melkert-banen hebben ervoor gezorgd dat het aantal werkzoekenden dat al langer dan drie jaar staat ingeschreven licht gedaald is (1994: 7,2%; 1998: 6,6%). Langdurig werklozen en etnische minderheden profiteren minder. De werkloosheid in de grote steden daalt sterker dan in de rest van het land. Het aantal midden- en kleinbedrijven in de grote steden stijgt.

---

<sup>10</sup> In 1994 is er een commissie Welschen die de modernisering van de ouderenzorg onderzoekt. Deze commissie doet een aantal aanbevelingen en één daarvan is het vernieuwen van de zorg. Hiermee wordt bedoeld dat er meer flexibiliteit in de zorg moet komen en meer mogelijkheden tot 'zorg op maat'. Deze mogelijkheden moeten binnen de AWBZ (wettelijke financiering van langdurige zorg, zoals thuiszorg) komen te vallen (Tweede Kamer, 1995 – 1996, 24404 nr. 16). De overheid zag het als haar taak deze zorgvernieuwing extra te stimuleren door hier een fonds voor beschikbaar te stellen.

### *Cluster kwaliteit sociale en fysieke leefomgeving*

Hier is nog weinig verbetering opgetreden. Buurtproblemen en de grootstedelijke tweedeling blijven bestaan.

### *Cluster veiligheid*

Burgers zijn minder vaak slachtoffer van een misdrijf, maar vooral in de G4 stijgen de geweldsdelicten. Verder zijn er over dit cluster geen gegevens beschikbaar. Daarbij constateert de Algemene Rekenkamer (2003) dat het niet goed is vast te stellen of de doelen binnen dit cluster gehaald zijn of niet.

### *Cluster onderwijs*

Ook hier constateren zowel de *Tussenstand GSB 1994 – 2002*, als ook de Algemene Rekenkamer, dat er geen cijfers bekend zijn voor de grote steden en daarom niet beoordeeld kan worden of er sprake is van doelbereiking of beleidseffecten.

Hetzelfde geldt ook voor de *Cluster zorg*.

Geconcludeerd kan worden dat in GSB-I vooral de cluster economie het goed deed. Een andere vraag is natuurlijk of de nieuwe bestuurlijke aanpak ook werkt en bevalt.

Opnieuw de Algemene Rekenkamer en de *Tussenstand* geven aan dat de integrale aanpak nog onvoldoende van de grond komt. Dit heeft te maken met de financieringsstructuur. Deze is in GSB-I projectmatig, wat de integraliteit in de weg staat. Ook de verdeling van middelen vanuit het Rijk vond verkokerd plaats. Verder is GSB-I nog niet ingebed in de gemeentelijke organisatie (Algemene Rekenkamer 2003). Het GSB is echter wel op de politieke agenda gezet.

## **4.3 GSB-II 1999-2004**

### Algemeen

Het is inmiddels 1998 en de achterstanden in de grote steden worden weggewerkt, vooral op het economische gebied, maar de steden moeten van heel erg ver komen en zitten dus nog lang niet op het Nederlandse gemiddelde.

Ondanks de kritiek vanuit de Algemene Rekenkamer zien veel steden wel iets in het grotestedenbeleid. De Visitatiecommissie Grotestedenbeleid G4 komt begin 2002 met een slotnotitie waarin zij ook aangeven dat het GSB succesvol kan worden, maar dat er voor de toekomst nog een grote uitdaging wacht, om de stad weer aantrekkelijk en dynamisch te maken. Het 2<sup>e</sup> Paarse Kabinet laat in het Regeerakkoord (1998) weten dat ze absolute noodzaak zien tot de voorzetting van het GSB. *“Ook in de komende periode vragen de problemen en de mogelijkheden van de steden expliciet aandacht. Het grote stedenbeleid wordt dan ook voortgezet, met nadruk op continuïteit, consistentie en gemeenschappelijke verantwoordelijkheid.”* Men gaat dan ook nieuwe convenanten aan in 1999. De grote steden moeten deze keer een Meerjarenontwikkelingsprogramma (MOP) schrijven waarin ze programmatisch neerzetten wat ze de komende vijf jaar willen gaan doen in hun stad, om de doelstellingen te behalen. Verder dienen ze een SWOT-analyse<sup>11</sup> van hun eigen locale situatie te maken.

Het GSB wordt nu verdeeld in drie pijlers. Te weten: economie en werk, sociaal en fysiek.

Nog steeds was er een hoge werkloosheid in de grote steden. De bedrijven kwamen wel terug, maar er waren niet genoeg bedrijfslocaties die voldeden aan de wens van deze nieuwe bedrijven. De woningmarkt in de steden was weinig veranderd, de midden- en hogere inkomens trokken nog steeds weg uit de stad, omdat ze geen geschikte woning konden vinden. De goedkope huurwoningen in combinatie met een hoog niveau van sociale voorzieningen trokken mensen met een sociaal-economisch achterstand aan. De steden

---

<sup>11</sup> SWOT = Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats. (Rainey 1997: 164)

hebben een aantrekkingskracht op kansarmen, die werkloosheid, verslaving en psychische nood meenamen naar de steden. De instroom van etnische nieuwkomers bleef hoog en deze mensen kwamen vooral in de grote steden terecht. Wat ook nog voor een integratieprobleem zorgde. Genoeg problemen om over te gaan tot een GSB-II.

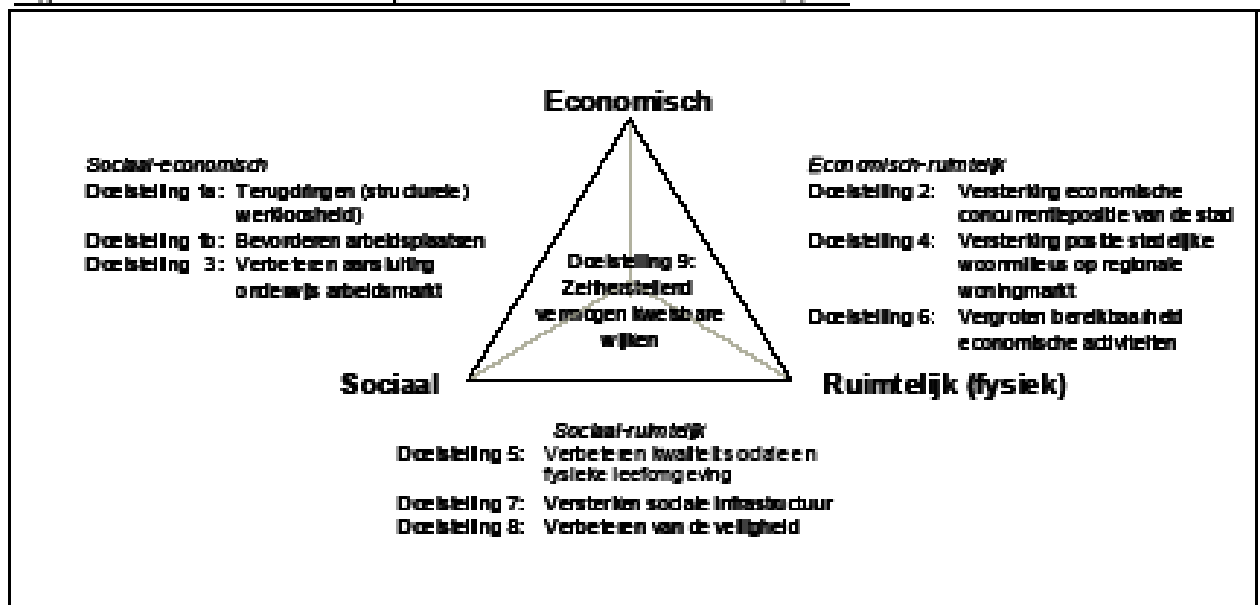
### Doelstellingen

Binnen de pijlers worden negen doelstellingen geformuleerd. Deze zijn: (bron: www.minbzk.nl)

1. terugdringen van (structurele) werkloosheid en bevordering van arbeidsplaatsen;
2. versterken van de economische concurrentiepositie;
3. verbeteren aansluiting onderwijs arbeidsmarkt;
4. versterken positie stedelijke woonmilieus op regionale woningmarkt;
5. verbeteren van de kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving;
6. vergroten bereikbaarheid economische activiteiten;
7. versterken sociale infrastructuur;
8. verbeteren van de veiligheid (tevens veiligheid op scholen);
9. duurzaam herstel kwetsbare wijken.

Duidelijk is de samenhang binnen deze doelstellingen, als de ene doelstelling niet wordt gehaald, dan heeft dat invloed op het behalen van een andere doelstelling. De *Tussenstand GSB* maakt deze samenhang zichtbaar in een schema, waarin duidelijk wordt dat de ene doelstelling niet zonder de andere kan.

**Figuur 1. Dimensies van stedelijke vitaliteit in relatie tot de GSB pijlers**



Bron: *Figuur 1 uit de Tussenstand GSB 1994-2002, pag. 72*

### Stelsel

Het 2<sup>e</sup> Paarse kabinet vindt het GSB erg belangrijk. Zij stelt zelfs een minister voor Grotesteden- en Integratiebeleid in, met een eigen stem in de ministerraad. Zoals gezegd, de aanpak werd verdeeld over drie pijlers. Deze pijlers moesten met elkaar samenwerken, om te komen tot integraal beleid. Ook de ministeries moesten meer met elkaar gaan samenwerken om zo de steden meer en beter van dienst te kunnen zijn. *“Integraal beleid, decentralisatie, ontschotting, ontkokering, sturen op hoofdlijnen en gerichtheid op outcomes in plaats van op besteding van beschikbare middelen, zijn begrippen die hierbij horen”* (Rob/Rfv 2001: 11). De aandacht voor deregulering bleef hoog en moest ook vooral door het Rijk worden

vormgegeven. Het begrip ‘partnership’ speelt een grote rol in deze periode. Hiermee wordt ‘gedeelde verantwoordelijkheid’ ([www.grotestedenbeleid.nl](http://www.grotestedenbeleid.nl)) en ‘een nieuwe ordening: partnerschap in plaats van hiërarchie tussen lokaal en centraal’ (*Tussenstand GSB 1994 – 2002*: 73) bedoeld. Dit partnerschap geldt overigens niet alleen voor de relatie tussen Rijk en steden, maar ook voor relaties tussen lokale overheid en partijen, pressiegroepen en burgers in de stad. De regie komt sterk bij de steden te liggen. De Mop’s worden opgesteld en het Rijk zal alleen ondersteunend bezig zijn en kaders stellen. Op basis van de Mop’s worden de stadsconvenanten afgesloten, waarin het Rijk zijn eigen financiële verplichtingen en eigen doelstellingen verwoordt. De Mop’s zijn sterk resultaat gericht, de steden leggen alleen aan het einde van de convenantperiode verantwoording af. Om wel de voortgang in de gaten te kunnen houden wordt de GSB-monitor met allerlei gegevens uitgebreid. Verder wordt het Kenniscentrum Grote Steden opgezet, om ervoor te zorgen dat steden ook van elkaar kunnen leren en kennis met elkaar gaan delen.

De financiering vanuit het Rijk komt vanuit de verschillende ministeries. Deze is echter niet meer projectmatig, maar programmatisch. In het Extra Comptabel Overzicht (ECO, zie bijlagen) is precies te zien hoeveel geld er, vanuit welk ministerie, beschikbaar is, per jaar. In de indicatieve overzichten is per grote stad aangegeven hoeveel geld deze krijgt (voor de indicatieve overzichten van de G4, zie bijlagen).

#### Resultaten in het kort

##### *Bestuurlijke resultaten*

In de meeste steden is een persoon en/of een werkgroep aangesteld, die het GSB in de stad coördineert. Er is ook een succesvolle poging gedaan de Raad meer bij de uitvoering van GSB te betrekken en er is een koppeling gemaakt met het dualisme. De ambtelijke inbedding is vooral gegaan via de planning & control-cyclus. Daardoor wordt het Mop gekoppeld aan de gemeentelijke begroting en kan de politiek beter sturen (*Tussenstand*: 20).

Uit de *Tussenstand* blijkt dat er over het algemeen te weinig tijd was om de Mop’s op te stellen. Hierdoor is in de Mop’s onvoldoende aandacht besteed aan de regionale afstemming, de wijkaanpak en de burgerparticipatie. Deze zaken worden echter later in de convenantsperiode wel opgepakt in onder andere de stadsvisies en overleg met provincie.

Binnen de departementen kan in elk geval nog het nodige verbeteren. Uit de zelfanalyse van het Rijk (*Verrijkte Steden 2001*) blijkt, dat de departementen nog behoorlijk verkokerd werken. In deze zelfanalyse wordt een aanzet tot verbetering gegeven.

##### *De maatschappelijke resultaten*

Net zoals tijdens GSB-I zijn ook voor de negen GSB-II-doelstellingen indicatoren ontwikkeld. In bijlage 1 is per doelstelling aangegeven welke resultaten er geboekt zijn binnen de betreffende doelstelling. Zoals eerder gezegd, het is vaak lastig om de effectiviteit van beleid aan te geven. In hoofdstuk 6 zal ik nader ingaan op het verband tussen GSB en beleidseffecten in de stad. Hier geef ik de verbeteringen die er geconstateerd zijn binnen de doelstellingen. De *Tussenstand* is echter ook kritisch en stelt dat het niet altijd mogelijk is effecten toe te schrijven aan GSB. Ook zijn er mogelijk andere, aanwijsbare oorzaken, die tot verbetering van de resultaten hebben geleid. Verder bleek het lastig om te bepalen of maatregelen effect hadden, omdat sommige maatregelen nog maar net waren ingezet en er dus nog geen resultaat van verwacht kon worden.

### Verlengingsjaar 2004

De maatschappelijke resultaten werden gezien als een goede reden om door te gaan met GSB. De convenantperiode liep tot eind 2003 en is met een jaar verlengd tot eind 2004. In dat jaar moet er een nieuw beleidskader komen voor de doelstellingen, afspraken tussen Rijk en steden en de financiële middelen. De steden zitten op dit moment (04/04) midden in onderhandelingen over GSB-III. Nadat de convenanten zijn getekend zullen de steden beginnen met de ontwikkeling van hun Mop's. GSB is ook nadrukkelijk opgenomen in het hoofdlijnenakkoord van het huidige kabinet Balkenende II. Meer over dit GSB-III kunt u lezen in de volgende paragraaf.

### De projectminister

Voordat ik verder ga, wil ik kort iets zeggen over de minister van Grotestedenbeleid en Integratie. De keuze voor de 'soort' minister en de hoeveelheid ministers wordt gemaakt tijdens de kabinetsformatie. Bij de minister voor Grote-Stedenbeleid en Integratie (GSI) is ervoor gekozen het een zogenaamde projectminister te laten zijn. Hoewel dit niet direct iets te maken heeft met deze scriptie wil ik toch kort op dit fenomeen ingaan. In 1994 adviseert de commissie Wiegel een projectminister nieuwe stijl in te voeren. Door de jaren heen zijn er verschillende soorten ministers geweest, om verschillende bestuurlijke problemen het hoofd te bieden. Het overzicht is ontleend aan Twist en Van Nispen 1994. Allereerst hebben we natuurlijk de 'gewone' *vakminister*, die er is om een departement te leiden. In 1937 wort in de grondwet de mogelijkheid voor een *minister zonder portefeuille* opgenomen. Dit vooral om de gewone ministers te ontlasten. Deze post valt wel binnen één departement. In 1948 komt er een staatssecretaris bij. Opnieuw een manier om ministers te ontlasten, maar zonder het uitbreiden van de hoeveelheid departementen. Een bestuurlijk probleem, omdat teveel departementen ook een hele grote en daarmee onbestuurbare Ministerraad zou opleveren. De staatssecretaris valt ook binnen één departement. In 1971 wordt de *coördinerende minister* geïntroduceerd. Deze is er vooral om de interdepartementale coördinatie te versterken. Dit bleek echter een zwak instrument, omdat departementen hun eigen plannen bleven houden en er kwamen geen echte veranderingen tot stand, in de bestuurlijke organisatie van departementen (Hommes 1994). Door het eerste Kabinet Lubbers bepaalde dan ook dat de interdepartementale coördinatie tot het normale takenpakket van een vakminister behoorde. 1981 is het jaar waarin de *projectminister* voor het eerst op tafel komt. Een minister die een projectorganisatie onder zicht krijgt om een specifiek kabinetsprioriteit aan te pakken. Deze minister valt binnen een ministerie en heeft geen eigen budget. Het is wel zijn taak om interdepartementaal dingen te coördineren, maar krijgt hier geen specifieke bevoegdheden voor. Het lastige van deze positie is dat hij verantwoordelijk is voor eigen departement en te weinig macht heeft om het project interdepartementaal te doen slagen. De projectminister nieuwe stijl, van de commissie Wiegel, probeert hier iets aan te doen. Deze minister krijgt ook een projectorganisatie, maar ook een eigen budget en bevoegdheden die nodig zijn voor het volvoeren van de taak. Die taak is namelijk altijd een 'brandende kwestie' (Van Twist en Van Nispen 1994: 2). Het gevaar van deze vorm is dat de minister zonder departement te weinig gewicht heeft en te weinig heeft in te brengen in de Ministerraad. Dat wordt echter deels ondervangen doordat die beleidsafdelingen van verschillende departementen, die zich bezighouden met de betreffende brandende kwestie, ook onder bevoegdheid van de projectminister komen te staan. Daardoor krijgt deze minister een soort interdepartementaal departement. De projectminister nieuwe stijl is meer resultaatgericht, want bezig met één project. Hij kan misschien 'het dogma van de ministeriële verantwoordelijkheid doorbreken' (Hommes 1994: 153). De ministeriële verantwoordelijkheid is vaak een argument om teveel in eigen koker te blijven. De projectminister kan juist zorgen voor flexibiliteit op thema's waarop dat nodig is (Hommes, idem). De minister voor GSI is een projectminister oude stijl,

die onder het ministerie van Binnenlandse Zaken valt. Hij heeft geen budget en geen bevoegdheden op het gebied van andere ministeries. Wel is het zo dat het toenmalige Kabinet met deze minister aangaf prioriteit te leggen bij de ‘grote stad’.

#### **4.4 GSB-III**

##### Algemeen

In GSB-I en GSB-II zijn veel projecten en plannen in werking gezet. Dit jaar (2004) wordt gewerkt aan de verantwoording over GSB-II. De *Tussenstand* laat heel voorzichtig enkele resultaten zien, evenals het Jaarboek dat doet. Kabinet en steden zien in 2003 in elk geval genoeg redenen om door te gaan met het grotestedenbeleid.

De thema's uit het *Deltaplan* zijn nog steeds volop actueel. De *Zelfanalyse van het Rijk* toont aan dat er op departementaal niveau nog het nodige verbeterd kan worden aan de bestuurskracht van het Rijk (*Verrijkte Steden* 2001: 23). Om die reden zijn de convenanten met het Rijk opnieuw afgesloten. Deze zullen tot 2009 lopen. Op basis van die convenanten zullen de steden weer nieuwe Mop's gaan schrijven.

Minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties geeft in september 2003 al aan voor welke opgave de grote steden staan.

*“De grote steden staan vandaag de dag voor een bovenmaatse opgave op een aantal maatschappelijke terreinen:*

- *Verbeteren en vergroten van de veiligheid;*
- *Bevorderen van integratie en effectieve inburgering;*
- *Bevorderen van maatschappelijke opvang en sociale cohesie;*
- *Herstructurering van wijken;*
- *Investeren in jeugd en onderwijs;*
- *Verbeteren van de economische structuur en het ondernemersklimaat van de stad.*

*Anderzijds kenmerken de grote steden zich bij uitstek door kansen: het zijn de belangrijkste motoren van de Nederlandse economie, nieuwe ontwikkelingen doen zich vooral in de grote steden voor en de stad is vaak een springplank voor het vergroten van zelfredzaamheid.”* (BZK 24/09/2003: 1). In dit artikel wordt ook aangegeven wat de uitgangspunten worden voor het GSB-III. Het partnership tussen Rijk en grote steden staat, wat betreft Thom de Graaf, voorop. De steden worden verantwoordelijk gehouden voor het leefbaar maken van de steden en het behalen van maatschappelijke resultaten. Het Rijk zal hierbij faciliterend optreden door geldstromen ter beschikking te stellen, de zogenaamde Brede DoelUitkeringen (BDU's).

Verder zal de nadruk nog sterker komen te liggen op concrete resultaten, ontschotting, maatwerk en vermindering van bureaucratie. In deze GSB-ronde moeten de vruchten worden geplukt van het afgelopen 10 jaar ingezette beleid. Het Rijk zal sturen op hoofdlijnen.

## Doelstellingen

Het beleidskader *Samenwerken aan de krachtige Stad*, dat op 27 april 2004, is gepresenteerd, geeft de doelstellingen voor het nieuwe GSB stelsel. Binnen dit stelsel zijn 5 zogenaamde outcome doelstellingen geformuleerd. Deze zijn:

1. *Het verbeteren van de objectieve veiligheid en de subjectieve veiligheid*  
Dit is een basisvoorwaarde voor een leefbare en veilige stedelijke samenleving.
2. *Het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving*  
Deze verbeteringen zijn nodig om de stad aantrekkelijk te houden als stad om te wonen, werken en recreëren.
3. *Verbeteren van de sociale kwaliteit van de samenleving*  
Dit is een voorwaarde voor een stabiele samenleving, waarin de overheid (groepen van) mensen in staat stelt zoveel mogelijk eigen verantwoordelijkheid te nemen.
4. *Het binden van de midden- en hogere inkomens aan de stad*  
Deze doelstelling is van belang voor een gezond financieel-economisch draagvlak voor de stad en voor een stabiele ontwikkeling van de stedelijke samenleving.
5. *Het vergroten van de economische kracht van de stad*  
De steden zijn belangrijke motoren van de economie, daarom is het van belang juist de economische groei in de steden te vergroten. Anderzijds is economische groei een voorwaarde voor het oplossen van sociale, fysieke en veiligheidsproblemen.

## Stelsel

Deze doelstellingen zijn en worden uitgewerkt in outputdoelstellingen en indicatoren die meetbaar zijn gemaakt. Er zijn nog steeds drie pijlers, deze worden nu *domeinen* genoemd en zijn nog steeds verdeeld in Sociaal, Fysiek en Economie. Via deze outputdoelstellingen en outputindicatoren kan achteraf een verantwoording worden gegeven over de verkregen middelen. Sturing op resultaat wordt op deze manier makkelijker. De steden hebben ook de mogelijkheid gekregen voor het aandragen van een specifieke outputdoelstelling die alleen voor hun eigen stad geldt, de zogenaamde open doelstelling. Hiervoor moeten ze wel zelf de outputindicatoren aandragen. Ook hebben de steden de optie om een bepaalde doelstelling op '0' te zetten. Dat betekent dat een stad voor die indicator geen inspanning gaat leveren. Dat moet overigens wel gemotiveerd gebeuren, er moet worden aangetoond dat het niet nodig is om op die doelstelling iets te doen.

Vooraf de financiering van de steden is anders geregeld binnen dit stelsel. Deze verloopt niet langer meer via allerlei deulitkeringen van de verschillende ministeries. De steden krijgen nu per domein een Brede Doel Uitkering die ze binnen dat domein vrij kunnen besteden. Deze BDU's worden wel gevuld door de ministeries, maar de steden hoeven alleen verantwoording af te leggen aan het ministerie van Binnenlandse Zaken. Zij verantwoorden de besteding weer aan de departementen. Verder is er alleen halverwege de periode een tussentijdse verantwoording richting BZK en niet meer jaarlijks. Met deze twee verbeterpunten verdwijnt veel bureaucratie voor de steden, omdat de verantwoording niet langer versplinterd is, maar over drie domeinen en richting één ministerie. Verder is de bestedingsruimte vergroot doordat steden binnen het domein, gelden vrij kunnen besteden, naar eigen goeddunken.

Eén en ander moet verwerkt worden in de Mop's die de steden gaan schrijven.

#### **4.2. Verschillen tussen GSB-I, GSB-II en GSB-III**

Het belangrijkste verschil tussen GSB-I en GSB-II is dat overgegaan wordt van een projectmatige basis voor financiering, naar een programmafinanciering. Hierdoor komt er meer eenheid in het beleid van de gemeenten. Verder worden de clusters binnen drie pijlers geschaard en wordt één en ander nog wat uitgebreid.

Het verschil tussen GSB-II en GSB-III is dat er BDU's komen. De programmastructuur wordt gehandhaafd, maar de steden hoeven zich alleen te verantwoorden over de BDU's richting Binnenlandse Zaken en niet naar alle verschillende ministeries, wat de eenheid van het beleid verder ten goede komt. Binnen GSB-III worden wel duidelijk ander accenten gelegd. Was binnen GSB-I economie van belang en binnen GSB-II economie en fysiek, binnen GSB-III is er duidelijk voor gekozen het zwaartepunt bij het Sociale domein neer te leggen.

Het belangrijkste verschil tussen GSB-II en GSB-III is het feit dat voor GSB-III outcome doelstellingen zijn geformuleerd met daaraan gekoppeld outputdoelstellingen. Van deze outputdoelstellingen is van tevoren onderzocht of deze bijdragen aan het behalen van de outcome doelstellingen. Dus een nadrukkelijke koppeling tussen beleid en uitkomsten, dit ook om de verantwoording achteraf beter te kunnen laten verlopen. Binnen GSB-III zal voornamelijk op output-doelstellingen worden gestuurd. Als een gemeente die behaald heeft, dan is het goed. Het gaat dus niet meer om het behalen van de achterliggende outcome-doelstelling, zoals in GSB-II, omdat die niet meetbaar te maken is.



## 5. Documentenanalyse en Interviews

In dit hoofdstuk zal ik de resultaten van de documentenanalyse en de interviews weergeven. Hierbij zal ik per stad en ook voor het Rijk de structuur van Van der Laan aanhouden.

### 5.1 Documentenanalyse

Binnen deze paragraaf zal ik, vanuit per stad een beeld proberen te geven van de factoren die Van der Laan noemt. Omdat ik in eerste instantie niet verwacht had zoveel interviews te houden was het de bedoeling om een uitgebreide documentenanalyse te houden. Tijdens de interviews heb ik echter al erg veel gegevens verzameld voor mijn onderzoek. Toch wil ik hier nog een korte analyse geven van een aantal documenten die specifiek over GSB gaan: de zelfanalyses van de steden en het Rijk en de rapporten van de visitatiecommissie grotestedenbeleid. De steden hebben allemaal in 2001 een zelfanalyse geschreven. Deze borduurde voort op de Mop die in 1998 was geschreven. De visitatierapporten zijn gemaakt naar aanleiding van de visitaties die de commissie Brinkman heeft gehouden bij de G4, begin 2002. Dit proces van zelfanalyse en visitatie is nadrukkelijk bedoeld om te leren van fouten. Eén opmerking is nog goed om te maken: de zelfanalyses zijn gemaakt vóór de gemeenteraadsverkiezingen van 2002, de interviews na de verkiezingen in 2002. In de interviews gaat het dus over andere collegesamenstellingen dan ten tijde van de zelfanalyses en de visitaties.

#### 5.2.1 Amsterdam

##### *spreiding materiële hulpbronnen*

##### *informatie, capaciteit, relaties*

In de zelfanalyse geeft Amsterdam een overzicht van de op dat moment beschikbare gegevens met betrekking tot de GSB-II-doelstellingen. Deze gegevens komen voor het overgrote deel bij het Onderzoek en Statistiek bureau van de gemeente zelf, vandaan. Ze geven aan dat de zelfanalyse nadrukkelijk ook bedoeld is om een aanvulling op het Mop te zijn, ook omdat er een aantal trends anders is, dan in 1998 was voorspeld (Zelfanalyse 2001: 14). Verder wil men deze gegevens ook inzetten bij de algemene beleidsontwikkeling omtrent GSB. De visitatiecommissie heeft als kritiek op de zelfanalyse dat er voor verschillende GSB-doelstellingen wel erg weinig inhoudelijke informatie beschikbaar is. Men is onvoldoende in staat om algemene trends door te vertalen naar de eigen stad.

De *capaciteit* voor GSB is voldoende in Amsterdam. Belangrijkste taak is de voortgang in de gaten te houden, de contacten met de diensten te onderhouden en intermediair te zijn tussen diensten en stadsdelen.

De *relaties* met het veld worden voornamelijk onderhouden door de stadsdelen. De diensten onderhouden contacten met de stadsdelen, ook omdat de diensten het geld verdelen.

##### *motivatie*

De visitatiecommissie heeft als belangrijk kritiekpunt op het college dat het er, tijdens gesprekken, niet op leek dat het gemeentebestuur erg gemotiveerd was voor GSB. Dat heeft er mee te maken dat het gemeentebestuur van Amsterdam het gevoel heeft dat het GSB-stelsel niet langer past bij een stad als Amsterdam en teveel is toegespitst op kleinere steden. Verder wordt er door de commissie gesproken van een 'te grote afstandelijkheid ten opzichte van GSB'. Het ambtenarenapparaat blijkt, volgens de commissie wel erg gemotiveerd en ook bereid om iets te doen met de aanbevelingen en kritiek van de commissie.

##### *politiek-bestuurlijke cultuur*

In Amsterdam, blijkt uit de zelfanalyse, is de fysiek pijler sterk leidend. Op basis van fysieke kenmerken is een gebiedsindeling gemaakt en op basis daarvan wordt het geld over de stadsdelen verdeeld. Men geeft ook aan dat dit regelmatig leidt tot discussie.

Men geeft verder aan dat, na een opstartperiode, het integraal werken met de stadsdelen en de stadsdelen met externe partijen, sterk is verbeterd. Hoewel er altijd reden is tot verbetering, vooral in de sociale pijler. Eén en ander wordt onderschreven door de bevindingen van de visitatiecommissie. De centrale stad krijgt het verwijt dat ze te veel sectoraal werken en dat veel plannen een lange doorlooptijd hebben. Er zijn teveel losse projecten. De stadsdelen (het uitvoeringsniveau) zijn beter in staat om integraal en in samenhang te werken.

Helaas blijkt dat het bureau GSB zich onvoldoende kan presenteren als één loket richting de stadsdelen. De diensten trekken eigen zaken sterk naar zich toe, ook omdat zij straks over hun deel verantwoording moeten afleggen. Dat blijkt ook uit het feit dat de zelfanalyse aangeeft dat stadsdelen menen dat er te detaillistisch wordt getoetst.

De relatie tussen de centrale stad en de stadsdelen lijkt lang niet altijd optimaal, zo stelt de commissie. Dat ligt ook aan het feit dat 'er in het ambtelijk apparaat verschillende opinies bestaan over bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verschillende onderdelen van het stadsbestuur' (Brinkman 2001a: 6).

### 5.2.2 Rotterdam

#### *spreiding materiële hulpbronnen*

##### *informatie, capaciteit, relaties*

Er zijn verschillende monitoren om *informatie* over de GSB-doelstellingen te verzamelen. Toch vindt men dat deze monitoren onvoldoende inzicht geven in de voortgang van het GSB. Dat heeft overigens deels te maken met het feit dat veel projecten in 2000 zijn opgestart en de zelfanalyse in 2001 is geschreven. Ook geeft men aan dat er een 'wildgroei' (Zelfanalyse Rotterdam 2001: 41) aan informatie is ontstaan en het daardoor lastig is om de juiste informatie daaruit te destilleren. De commissie vindt dat Rotterdam veel informatie heeft en goed weet wat er speelt, maar niet goed in staat is dit om te zetten in effectieve uitvoering.

Rotterdam vindt van zichzelf dat de *capaciteit* voor GSB nog wel wat verbetering verdient. Ze hadden een projectbureau wat niet goed is ingebed in de bestuursdienst. Ze gaan hier aan werken (op het moment van schrijven is er geen projectbureau meer). Ze zijn begonnen met het resultaatgericht werken in de hele gemeente, dat bevalt erg goed. De visitatiecommissie onderschrijft deze conclusie. De commissie geeft verder voor Rotterdam expliciet aan dat er misschien wel te weinig middelen zijn en dat er een bovenmaatse problematiek heerst.

Verder vinden ze het erg lastig om te bepalen met welke organisatie in het veld contacten moeten zijn voor het beleid. Ze schrijven daar zelf over: 'op vele plaatsen wordt geëxperimenteerd met participatie en partnerschap, het is een permanente zoektocht' (Zelfanalyse: 42). Te weinig uitwisseling van informatie is een zelfkritisch punt.

##### *motivatie*

Ondanks de bovenmaatse opgave waarvoor Rotterdam staat, wordt er weinig geklaagd. Er wordt hard gewerkt aan oplossingen en men vindt de voortzetting van GSB van groot belang.

##### *politiek-bestuurlijke cultuur*

Rotterdam meent dat er niet altijd duidelijk is waar de regie ligt voor het GSB. Een aantal zaken liggen bij de deelgemeenten en de verdeling van verantwoordelijkheden is niet duidelijk. De visitatiecommissie concludeert vanuit de gevoerde gesprekken dat er meer moet worden geïnvesteerd in de 'wederzijdse afhankelijkheid' tussen centrale stad en deelgemeenten. De verantwoordelijkheden tussen deelgemeente en centrale stad moeten duidelijk worden afgesproken. Er zijn teveel doelstellingen waarop Rotterdam zich richt, dat vertraagt en zorgt dat het beleid te weinig 'gefocust' is.

### 5.2.3 Den Haag

#### *spreiding materiële hulpbronnen*

##### *informatie, capaciteit, relaties*

In de zelfanalyse worden gegevens gepresenteerd die deels door de stad zelf zijn verzameld en deels ook uit landelijke informatiebronnen komen. De gegevens hebben betrekking op de GSB-II-doelstellingen. Men geeft aan dat projecten ‘worden gebaseerd op onderzoek’ (Zelfanalyse Den Haag 2001: 64). De visitatiecommissie geeft aan dat er vooral gegevens zijn op het gebied van de fysieke en sociale pijler en men heeft het idee dat de economische pijler achterblijft. In het algemeen vindt ze dat er te weinig op inhoud van het beleid is gekeken in de zelfanalyse. De commissie heeft het idee dat de stad een goed inzicht in de problematiek van de stad.

Men geeft aan dat het beleid van de grond komt in *relatie* met allerlei partijen in het veld. De relatie met de stadsdelen is af en toe onduidelijk, men wil daar verbetering in aanbrengen. Men heeft het idee dat er wel goed wordt samengewerkt met partners in het veld.

##### *motivatie*

De zelfanalyse vindt dat GSB vooral als ‘budgettair kader’ wordt gezien en niet voldoende is verweven met het normale beleid. De commissie constateert dat veel ambtenaren positief zijn over het GSB. Er is door de commissie een ‘grote betrokkenheid van het college ervaren’ en ook de ‘ambtelijke betrokkenheid is groot’ (Sint 2002: 3). Opvallend is dat de betrokkenen in Den Haag het tegelijk lastig vinden om de toegevoegde waarde van het GSB in Den Haag aan te geven.

##### *politiek-bestuurlijke cultuur*

Den Haag is tevreden over de samenhang in het GSB-programma. De integraliteit komt van de grond, hoewel langzaam. Verder beoordeelt Den Haag haar eigen regie positief en is ze erg blij met de resultaatgerichte aanpak die GSB voorstaat. Den Haag geeft van zichzelf aan dat het niet altijd duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is, vooral ook omdat veel uitvoeringsprocessen op stadsdeelniveau worden geregeld, maar de diensten wel verantwoordelijk zijn voor het overige beleidsproces, wat er ook voor zorgt dat er nog sterk sectoraal wordt gewerkt. Dit wordt onderschreven door de commissie. Verder is men niet altijd goed in staat om voor specifieke stadsdelen doelstellingen te verwoorden. De stadsdelen vinden eigenlijk dat er te weinig naar hen wordt geluisterd en de centrale stad geeft dat ook toe. In de zelfanalyse spreekt men van een ‘cultuurverandering’ (idem, 69). Met de partners in het veld wordt niet altijd goed gecommuniceerd, dat wil men gaan verbeteren.

Den Haag is een tijdlang een artikel 12-gemeente<sup>1</sup> geweest, waardoor het extra lastig was om bezig te gaan met het GSB, omdat er in de stad zelf geen geld was om dit beleid te ondersteunen. De fysieke pijler is sterk ontwikkeld in Den Haag, de integratie met de sociale pijler blijft achter. Den Haag wordt getypeerd als stroperig en de visitatiecommissie geeft als advies om meer in te spelen op de ‘dynamiek’ van de grote stad. Het GSB is goed ingebed in de gemeentelijke organisatie wat de commissie erg positief waardeert.

### 5.2.4 Utrecht

#### *spreiding materiële hulpbronnen*

##### *informatie, capaciteit, relaties*

De gemeente Utrecht heeft voor haar *informatie* geput uit haar eigen Utrecht Monitor. Hierin zijn allerlei gegevens op tal van beleidsterreinen samengevoegd tot één document. Een aantal GSB-doelstellingen heeft men al bereikt, maar tegelijk wordt ook aangegeven dat de relatie tussen beleid en resultaat erg lastig is aan te geven. De visitatiecommissie geeft aan dat een sterke oriëntatie op de wijken, het overzicht over de hele stad zou kunnen verdringen.

De *capaciteit* voor het GSB verandert ten tijde van de zelfanalyse. Er komt een programmabureau voor het GSB. De commissie constateert dat er op het gebied van de uitvoer af en toe te weinig capaciteit is.

Er is een sterk wijkgerichte aanpak, in de vorm van wijkbureaus. Deze wijkbureaus voeren het beleid uit en communiceren met de partners in het veld en met de diensten. De wijken zijn ook bij uitstek de plek waar wordt gewerkt aan de *relaties* met burgers, instellingen en bedrijven. Voor het thema jeugd en criminaliteit is Utrecht niet goed in staat de partners aan te spreken, hoewel een deel van de oplossing van dit vraagstuk bij die partners gezocht moet worden.

#### *motivatie*

In de lijn is er ambtelijk weinig betrokkenheid bij GSB, ook omdat de GSB-coördinator geen sturende bevoegdheid heeft. Ook het college is niet altijd even enthousiast over GSB, de wethouders houden zich voornamelijk bezig met hun eigen sector. De commissie heeft wel ondervonden dat degene die concreet met GSB bezig zijn, wel enthousiast zijn.

#### *politiek-bestuurlijke cultuur*

Utrecht is ook eerlijk in haar zelfanalyse, doordat ze duidelijk aangeeft dat een aantal doelstellingen niet is gehaald. De inbedding in de organisatie is erg lastig en wordt als 'moeizaam' getypeerd. Doordat wethouders zich voornamelijk met hun eigen sector bezighouden is het lastig om integraliteit te bevorderen. Zoals de zelfanalyse het zegt: "primair wordt er gestuurd op de Utrechtse programma's en niet op de uitvoering van het GSB" (Zelfanalyse Utrecht 2001: 16). De commissie ziet wel dat er stappen zijn gezet om de integraliteit te bevorderen, maar ziet tegelijk ook dat er nog weinig samenhang is in het beleid. De fysieke pijler is sterk en autonoom in Utrecht, zo constateert de commissie. De nadruk zou meer op de uitvoering van het beleid moeten komen te liggen.

### 5.2.5 Het Rijk

Van de departementen heb ik geen zelfanalyserapporten, alleen een visitatierapport. In dat rapport wordt voornamelijk ingegaan op de motivatie van de departementen, de politiek-bestuurlijke cultuur rond GSB en de mate van integratie tussen departementen en pijlers. Ik zal hier kort de conclusies van de commissie verwoorden.

#### *motivatie*

De motivatie bij ministers en ambtenaren voor het maken van een zelfanalyse is niet buitengewoon groot. Er wordt in het visitatierapport gesproken van 'koudwatervrees' en 'actieve betrokkenheid van de top bleef achterwege'. De commissie concludeert hieruit dat de algemene aandacht voor GSB ook niet erg hoog is, binnen ministeries, hoewel dit nog wel verschilt per ministerie.

Wel zijn er enthousiaste mensen aan het werk geweest met de onderhandelingen over het Mop in 1999.

#### *politiek-bestuurlijke cultuur*

De integratie van het beleid van de verschillende ministeries laat nog op zich wachten. Alleen in de fysieke pijler is er van succes te spreken. De mogelijkheid om te komen tot maatwerk in de grote steden wordt niet of onvoldoende gegeven door het Rijk. Ook de manier van informeren van de Tweede Kamer, welke altijd sectoraal is, en de ministeriële verantwoordelijkheid, maken het lastig om te komen tot een integrale benadering.

De commissie constateert verder dat bestuurders geen prioriteit hebben liggen bij het GSB. Jammer vindt ze het ook dat BZK haar regierol nog onvoldoende kan waarmaken. De integraliteit tussen ministeries is gering, wat de pijlerstructuur niet ten goede komt.

## 5.2 Interviews

In deze paragraaf zal ik de resultaten van de kwalitatieve interviews neerzetten. De interviews zijn gebaseerd op de spelers die belangrijk zijn voor het GSB.

Bij alle vier gemeenten heb ik gesprekken gehouden met de gemeentelijke diensten. Alleen in Amsterdam heb ik geen gesprek gehouden met de GSB-coördinator, in de andere drie gemeenten wel. Ook heb ik in alle vier gemeenten gesprekken gehouden met het veld. In de ene gemeente bleek het makkelijker om mensen in het veld te spreken te krijgen dan in de andere. Daardoor is er in Amsterdam en Rotterdam een meer representatief beeld ontstaan van het veld dan in Den Haag en Utrecht. Verder heb interviews gehouden met iemand van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en met iemand van BRO (ruimtelijk adviesbureau uit Vught). Er moet worden aangetekend dat veel gesprekken bij de gemeente werden gehouden op het moment dat er onderhandelingen liepen met het Rijk over de GSB-III periode, waardoor ook de antwoorden op mijn vragen daarop werden toegespitst. Bij doorvragen kwam ook vaak de GSB-II periode ter sprake, hoewel het lastig bleek te zijn om mensen te vinden die GSB al langere tijd mee hadden gemaakt.

### 5.2.1 Utrecht

Binnen de gemeente Utrecht heb ik met veel mensen binnen de organisatie kunnen spreken. Het bleek lastig om binnen deze gemeente vertegenwoordigers van ondernemers of van welzijnsinstellingen te pakken te krijgen. Voor de ondernemers heb ik gesproken met de Kamer van Koophandel. Verder heb ik gesproken met woningbouwcorporatie Mitros. Als het in het gedeelte Utrecht gaat over 'het veld' dan doel ik op deze twee. Welzijnsinstellingen gaven aan geen idee te hebben wat GSB was en ze wilden ook niet meedoen omdat ze het vaak te druk hadden. De gemeente Utrecht heeft de GSB-filosofie niet echt verspreid binnen haar gemeente, zeker niet in het veld.

*Spreiding materiële hulpbronnen.*

#### a. informatie.

Binnen de diensten heeft men zeker het idee dat er voldoende informatie is over de sterke en zwakke punten van de gemeente Utrecht. De informatie is vooral gerangschikt per dienst, elke dienst heeft het idee dat er over het dienstonderwerp voldoende informatie beschikbaar is. Die informatie wordt gebruikt om te bepalen waar de prioriteiten moeten komen te liggen. De diensten geven aan dat er twee manieren zijn van informatievergaring. Er is een jaarlijkse Utrecht-monitor, waarin allerlei statistische gegevens over de stad en haar kansen en problemen staan en verder probeert men op de hoogte te blijven door contacten met het veld. Het veld is overigens voor elke dienst anders. Er worden wel vraagtekens gezet bij de inzet en het gebruik van de informatie. Die is sectoraal en men denkt er niet altijd aan om informatie afkomstig van andere sectoren te gebruiken. Het verzamelen van de informatie zelf is niet het probleem, hooguit dat dit sectoraal gebeurt, maar deze zo gebruiken in nieuw beleid dat dit effect heeft, blijkt lastig. Daarbij wordt aangegeven dat het vaak lastig is om concrete effecten van beleid aan te geven, hoewel er her en der wel pogingen worden ondernomen. Ook buiten de gemeente wordt gezegd dat de gemeente wel voldoende informatie heeft, maar daar worden vraagtekens gezet bij het effectief inzetten van de informatie. De informatieverzameling rondom GSB gebeurt nog apart van de rest van de informatie. Overigens wordt ook GSB-informatie sectoraal geïnventariseerd en niet in samenhang.

#### b. Capaciteit.

De gemeente Utrecht heeft het GSB in principe 'in de lijn' weggezet. Er is wel een coördinator, maar die doet voornamelijk de onderhandelingen met het Rijk en het beheer van de GSB middelen. "Er was bij het college geen behoefte aan een projectbureau." In

een aantal diensten zitten de zogenaamde subprogrammamanagers. Zij doen de aansturing van diensten voor de verschillende pijlers. De diensten zijn ervan overtuigd dat er voldoende professionals rondlopen bij de gemeente om GSB van de grond te krijgen.

Het gemeentelijke apparaat is groot en er zijn meer dan genoeg mensen om met GSB bezig te zijn. Er wordt aangegeven dat de gemeente Utrecht in haar personeelsbeleid erop let dat er mensen binnenkomen die over de grenzen van hun eigen sector heen kijken, om zo de integraliteit te bevorderen. Men geeft ook aan dat de capaciteit van mensen wel voornamelijk wordt ingezet voor de dienst of sector en niet voor algemeen GSB. Het is eerst de eigen dienst en daarna de gemeente als geheel. Wel meent men dat de bekwaamheid om samen te werken er is, zowel met andere diensten als ook met het veld. Bij deze stelling worden door mensen uit het veld wel vraagtekens gezet. Het veld vindt eigenlijk dat de diensten te weinig op straat lopen en teveel bezig zijn met interne zaken, dit zou ook de informatieverzameling beïnvloeden.

Doordat alle GSB verantwoordelijkheden bij de diensten liggen, ervaart men wel een zekere afstand tussen de diensten onderling en tussen diensten en de GSB-coördinator. Hierdoor blijven er wel eens zaken liggen.

c. Relaties.

Uit de gesprekken blijkt dat de gemeentelijke diensten voor allerlei zaken in tal van overlegsituaties zit met daarin allerlei partners uit het veld. Men geeft aan het belangrijk te vinden wat het veld vindt van haar plannen. Dit veld geeft aan dat ze wel eerder betrokken zou willen worden bij de planvorming. De planvorming ligt op het stadhuis en het veld wordt erbij betrokken op het moment dat de plannen klaar zijn. Inspraaktrajecten worden gelopen voor sectorale beleidsnota's, niet voor GSB. Binnen de sectoren probeert men wel af te stemmen met de relevante partners voor beleid. De diensten geven aan dat ze elkaar onderling goed kennen en dat er regelmatig overleg is tussen diensten die met elkaar te maken hebben. In het kader van GSB is er alleen subprogrammamanagersoverleg, waarbij alle beleidsterreinen van GSB bij elkaar worden gebracht.

*Motivatie*

Ik heb hierbij gevraagd naar het beeld dat iedereen heeft van de motivatie van de gemeente als geheel voor GSB en naar de persoonlijke motivatie van de betreffende persoon.

Het GSB beleid ligt overal vast in sectorale nota's. het Mop is geen leidend stuk. De motivatie om iets met de eigen nota te doen is er zeker, de motivatie om iets te doen voor GSB is minder. Ambtenaren vinden het gewoon leuk om bezig te zijn met beleid voor 'hun' stad. Hierbij wordt ook aangetekend dat men nota's maken erg goed in de vingers heeft, maar het concreet maken in de uitvoering laat wel eens te wensen over. Dit wordt ook binnen de gemeente erkend. De motivatie die er is voor GSB ligt voornamelijk bij de mensen die ook echt bezig zijn met GSB. Motivatie om samen te werken is wel degelijk aanwezig bij alle mensen die ik gesproken heb. Zij geven tegelijk aan dat integraal beleid nog maar mondjesmaat ontstaat, wat zou kunnen duiden op te weinig motivatie om samen te werken bij anderen binnen de gemeente. Dit is echter niet iets wat blijkt uit mijn interviews.

De persoonlijke motivatie voor GSB is er. Hoewel die voortkomt uit liefde voor de stad en niet uit het systeem GSB. Men vindt dat er teveel en te gedetailleerd moet worden verantwoord aan het Rijk. Het geloof in de GSB-filosofie van ontkooking, ontbureaucratisering en integraal werken is bij iedereen groot. Er leeft echter wel scepsis over of dat gaat lukken met het GSB-systeem. Demotivatie voor GSB is ook ontstaan door de houding die het Rijk in de ogen van de gemeente heeft, hierover later meer. Er is veel motivatie om het eigen werk goed te doen, er wordt veel werk verzet in het algemeen, maar men vindt het wel erg leuk.

### *Politiek-bestuurlijke cultuur.*

In het theoretisch kader ben ik al ingegaan op de twee elementen van deze factor. Aan de ene kant de normen en waarden en aan de andere kant de machtsuitoefening tussen organisaties. Waarbij de machtsuitoefening tussen Rijk en gemeente later aan bod komt.

De ambtenaren geven aan dat bestuurders sterk bereid zijn verantwoordelijkheid te nemen voor hun stad. De GSB-filosofie leeft minder. Elke wethouder lijkt toch voor z'n eigen portefeuille te gaan. Ook elke dienst/ambtenaar heeft in de eerste plaats zijn eigen sector voorop en pas daarna het belang van de gemeente als geheel. In Utrecht is een wethouder die de rol van coördinerend GSB-wethouder in z'n portefeuille heeft. Ambtenaren geven aan dat hij wel nadrukkelijk ook bezig is met het uitdragen van GSB. Zowel in als buiten de gemeente wordt aangegeven dat in de reguliere overleggen over uitvoering van beleid, dus overleg tussen diensten en veld, er veel openheid van zaken is. Ook de bereidheid tot compromis is er zeker op dit niveau. Hoewel blijkt dat in economisch mindere tijden, diensten wel harder over hun eigen geld onderhandelen en minder bereid zijn dit integraal in te zetten.

Zoals al eerder gezegd binnen besluitvormingstrajecten is er een sterke consensuscultuur, zoals ook door Van der Laan is voorspeld. Niemand wil daarom spreken van 'macht'. Het verschilt per dienst of men zichzelf of het veld een sterkere positie toedicht. Vaak heeft dit te maken met de financiële relatie die er is met het veld. Bij een subsidierelatie ligt de sterke positie bij de gemeente, bij herstructurering is het overgrote gedeelte van het kapitaal in handen van de woningbouwcorporatie.

De discussie met het veld gaat over de rol van de gemeente en de rol van het veld en wie wat zou moeten betalen. Zowel de woningbouwcorporatie als de gemeente willen graag een integratie van sociaal en fysiek. Toch vinden beide partijen dat ze daar niet in slagen. Waar dit falen precies ligt weet men niet. Misschien in het hebben van verschillende visies op die verantwoordelijkheid. De diensten hebben het gevoel dat er meestal wel naar hen wordt geluisterd door het college. Het gaat dan echter vaak wel over sectoraal advies richting portefeuillehouder. Het veld zou willen dat er meer met haar kritiek en opmerkingen gedaan zou worden. Een andere discussie is dat het veld vindt dat zaken nog wel eens lang duren en dat er wat snellere en 'scherpere' keuzes gemaakt zouden moeten worden.

De uitvoering van beleid kan volgens het veld dus sneller, maar waar precies de vertraging zit weet zij niet. Een aantal mensen binnen de gemeente meent dat de gemeente is blijven hangen in het maken van nota's en te weinig bezig is met uitvoering. Dit gebeurt niet moedwillig, maar is meer cultuur. Daar begint nu, met het programmamatig werken wat verandering in te komen en dat lijkt men prettig te vinden.

### 5.2.2 Den Haag

De gemeente Den Haag heeft een projectbureau die de coördinatie van het totale GSB in handen heeft. Daarnaast zitten er binnen de diensten vier coördinatoren, voor sociaal, fysiek, economie en veiligheid (deze overigens nog niet zo heel erg lang). Deze heb ik gesproken. In het veld heb ik gesproken met de politie, met woningbouwcorporatie Staedion en met de Kamer van Koophandel. Ook hier bleek het lastig om met welzijnsorganisaties in contact te komen of om daarvan medewerking te krijgen. In het veld blijkt een grote bekendheid met GSB. De terminologie wordt gebruikt en men weet wat GSB is.

De gemeente Den Haag is verdeeld in stadsdelen. Deze stadsdelen hebben een uitvoerende functie, zoals het uitgeven van paspoorten en het afvalbeleid. Deze houden zich niet concreet bezig met het GSB. Het zijn vooruitgeschoven posten van het stadhuis en hebben ook een signaleringsfunctie. Ik heb daar geen mensen gesproken.

### *Spreiding hulpbronnen.*

#### a. Informatie

De coördinatoren hebben het idee dat men weet wat er speelt. Wel is het zo dat men vooral informatie heeft over de eigen sector. De diensten zijn vooral bezig met hun eigen visie en er is geen gezamenlijke visie voor de hele stad. Het mop wordt ook niet als zodanig gebruikt. Er is weinig uitwisseling van informatie, wordt door verschillende diensten geconstateerd. Alleen daar waar het voor de hand ligt. Er wordt veel gebruik gemaakt van informatie uit het veld. Dat veld verzamelt soms zelf gegevens en er is regelmatig overleg met het veld. Ook dat veld heeft wel het idee dat de gemeente Den Haag weet waar de 'pijnpunten' liggen. Verder is er ook een monitor waarin jaarlijks gegevens over de stad Den Haag worden verzameld. Kritiek vanuit het veld is wel dat informatie verschillend geïnterpreteerd wordt en dat er verschillen zitten tussen wat de verschillende diensten zeggen.

#### b. Capaciteit

Hier en daar wordt binnen de diensten geconstateerd dat niet overal in de gemeente even bekwame mensen zitten. Hiermee wordt bedoeld: te weinig gericht op het behalen van resultaat. Ook vindt men dat er af en toe te weinig mensen zijn om het beleid goed van de grond te krijgen en dat een aantal medewerkers daardoor overbelast wordt. In het veld leeft het beeld dat er professionals werken bij de gemeente. Opvallend is dat er zowel in als buiten de gemeente kritiek is op het functioneren van de dienst OCW. Deze zou traag zijn en achter de feiten aan lopen. OCW zelf geven aan dat er erg veel zaken op hun bordje komen te liggen en dat zeker GSB-zaken worden ervaren als 'extra' en dat ze misschien wel te weinig mensen hebben om al die inspanningen te leveren. Verder vinden zij de kritiek wel terecht, maar geven ook aan dat de sociale pijler niet gewend is in lange termijnen te denken, wat de fysieke pijler wel doet.

#### c. Relaties.

De relaties en contacten tussen diensten verlopen niet altijd even makkelijk. De diensten worden als vrij 'groot en autonoom' bestempeld. Dit is vooral lastig omdat het GSB wordt voorbereid en uitgevoerd in die diensten en die moeizame contacten de integraliteit van beleid niet bevorderen. Dit wordt ook als zodanig ervaren. De diensten hebben contacten met organisaties in het veld, die men nodig heeft voor het beleid van de dienst. Partners in het veld worden betrokken, hoewel dit wel verschilt per dienst. De gemeente wil meer mét de partners het beleid maken, maar bij de maatschappelijke instellingen lijkt dat niet altijd even goed te lukken. De ene dienst slaagt er beter in haar partners te bereiken dan de andere. Het gaat hier overigens wel alleen om de partners die voor de hand liggen. Men verwacht voor het overige dat andere diensten hun partners aanspreken om zo GSB van de grond te krijgen. Het veld heeft hier en daar het gevoel dat ze worden betrokken, al is dat niet in het kader van GSB. Men kent GSB wel, maar wordt betrokken als het gaat om sectorale plannen.

### *Motivatie*

Het onderscheidt tussen gemeentelijke en persoonlijke motivatie wordt ook hier gemaakt. De gemeentelijke motivatie voor beleid van de eigen dienst is groot. Het besef dat men iets doet voor GSB is er wel, maar wel: eigen dienst en eigen geld eerst. Men geeft wel aan dat GSB heeft gezorgd voor meer outputgericht werken, waardoor barrières in de gemeentelijke organisatie meer naar voren komen. de motivatie wordt daarmee ook negatief gestuurd. De druk op een dienst om te presteren wordt groter. De verantwoordingsdruk vanuit het Rijk is een struikelblok. Iedereen is van mening dat meten goed is, maar een minder gedetailleerde verantwoording ook voldoende zou moeten zijn. Ook het veld heeft wel het idee dat de gemeente voldoende gemotiveerd is voor de sectorale beleidszaken, hoewel de kritiek van 'met de mond belijden en iets anders doen' wel blijft staan.



Bij een aantal mensen is het geloof in GSB als systeem niet heel groot. Het idee van integraler werken en meer output gericht wordt wel breed gedragen. Persoonlijke motivatie voor het werk is erg hoog. Men vindt dat men over het algemeen genoeg werk te doen heeft, hoewel men niet dagelijks met het GSB-besef werkt. Men vindt het eigen werk erg leuk en is tevreden over de eigen afdeling, behalve op die punten die ik hiervoor genoemd heb onder *capaciteit*. Iedereen is bereid hard te werken en maakt wel eens overuren.

*Politiek-bestuurlijke cultuur.*

Opnieuw de normen en de machtsuitoefening.

Ambtenaren geven aan dat bestuurders bereid zijn hun verantwoordelijkheid te nemen. Als iets GSB is, willen ze best even hun nek uitsteken. De meningen gaan uiteen over de vraag of de GSB-filosofie wordt onderschreven door de bestuurders. Er zijn mensen die menen van wel en anderen hebben eerder het idee dat bestuurder meer voor hun eigen portefeuille gaan. Binnen het college is wel een aanspreekcultuur. Kritiek is wel dat het collegeprogramma te weinig concreet is. Men wijt dit aan de politieke gevoeligheid van het afrekenen door de Gemeenteraad. Dit is overigens kritiek van zowel in als buiten de gemeente. Het college van Den Haag is erg gevoelig voor politieke kritiek. Het benoemen van concrete problemen blijkt nog wel eens lastig te zijn in Den Haag, hoewel dit wel verschilt per beleidsterrein. De diensten zijn erg bezig met hun eigen beleid, wisselen weinig informatie uit. Verder zitten diensten erg op hun eigen competenties, waardoor er niet altijd voldoende openheid is. Er bestaat een grote kloof tussen stadhuis en uitvoering. Dit blijkt uit meerdere gesprekken. Buiten de gemeente wordt gesproken over een 'gebrek aan coördinatie'. Dit heeft deels te maken met het feit dat een gedeelte van de uitvoering bij de stadsdelen ligt. Problemen op uitvoeringsgebied zouden wel meer benoemd mogen worden.

Het veld en de diensten hebben over en weer nog wel eens het idee, dat er een bepaald gevoel van 'urgentie' mist bij het maken en uitvoeren van plannen. Daardoor zouden zaken traag of niet tot stand komen bij de gemeente en bij het veld zouden ze nog niet gedaan worden.

In Den Haag is een sterke consensuscultuur. Men spreekt niet graag van macht. Op het gebied van herstructurering is Staedion sterk de regie naar zich toe aan het trekken, hoewel dat wel wat conflict met de gemeente heeft opgeleverd. Die conflicten zijn deels uit de wereld en de gemeente lijkt zich prettig te gaan voelen bij deze rol van Staedion. Het veld heeft wel eens het gevoel dat de gemeente teveel op haar bordje wil schuiven, zodat het de gemeente niets kost. Er wordt hier en daar dus stevig onderhandeld.

Binnen de diensten heeft men het idee dat er voldoende openheid is over belangen in eigen projecten. Bij die projecten is dan ook het eigen veld betrokken. Het veld is verdeeld in haar mening over, in hoeverre er wordt geluisterd naar hun voorkeuren. De ene organisatie lijkt beter in staat haar voorkeuren onder de aandacht te brengen dan de andere.

### 5.2.3 Amsterdam

De gemeente Amsterdam heeft een stadsdeelstructuur, deze hebben vrij veel bevoegdheden. Zoals iemand in een interview zei: 'Het was decentralisatie tenzij iets niet kon, zoals politietaken.' Veel van het GSB wordt om die reden ook in de stadsdelen uitgevoerd. De centrale stad doet wel de onderhandelingen over GSB met het Rijk, zij doet de financiële toetsing van de stadsdeelplannen en verdeelt ook het geld over de stadsdelen. Niet alle taken van de gemeente zijn overigens bij stadsdelen neergelegd.

De stad had een programmabureau Grotestedenbeleid. Dit is per 1 januari 2004 opgeheven en ondergebracht bij de sector Maatschappelijke, Economische en Culturele ontwikkeling (MEC). Binnen de diensten zijn pijlercoördinatoren voor economie, fysiek, sociaal en sinds kort voor veiligheid aangesteld. Met deze mensen, of collega's van hen, heb ik gesproken. Verder heb ik bij twee stadsdelen interviews gehouden. De dienst Wonen heeft de stadsdelen opgedeeld in basisgebieden, aandachtsgebieden en ontwikkelingsgebieden, de kwalificatie

geeft aan of en hoeveel GSB geld naar het betreffende stadsdeel gaat. Bij Centrum (basisgebied) en Amsterdam-Noord (ontwikkelingsgebied) heb ik interviews gehouden. Het bleek erg lastig te zijn om interviews met stadsdelen te krijgen. In het veld heb ik gesprekken gevoerd met de Jellinek, woningbouwcorporatie FarWest, de Kamer van Koophandel, een bewonersorganisatie en een ondernemersorganisatie uit het Centrum; Amsterdam City.

#### *Spreiding hulpbronnen.*

##### a. Informatie

De diensten zelf, maar ook het veld geven aan dat er veel informatie is, onder andere ook in de vorm van een gemeentelijk statistiek en onderzoeksbureau. Deze wordt verzameld per dienst, onder andere door veel contacten met het veld. Er zijn diensten die aangeven dat ze een eigen monitor hebben. Men heeft binnen de gemeente het idee dat er genoeg informatie met andere diensten wordt uitgewisseld. Vanuit het veld wordt echter gezegd dat de diensten weinig informatie uitwisselen, men weet niet altijd wat de sterke en zwakke punten zijn, er niet altijd wordt geluisterd naar de aanwezige deskundigheid in de stad en er op verschillende terreinen gebrek aan visie is. En als er wel naar deskundigheid wordt geluisterd, wordt er niets mee gedaan. Als laatste kritiekpunt vanuit het veld is aangegeven dat er op stadsdeelniveau niet altijd voldoende informatie is om tot goede besluitvorming te komen. Hoewel de stadsdelen dat zelf tegenspreken. Zij geven aan dat zij juist de informatie hebben op microniveau, die de centrale stad niet heeft.

##### b. Capaciteit

Binnen de gemeente heeft men het idee dat er voldoende capaciteit en bekwaamheid is om GSB aan te pakken. Door één persoon wordt zelfs gezegd dat hij vindt dat er teveel mensen met GSB bezig zijn.

In het veld leeft echter een ander beeld. De organisatie is niet optimaal en efficiënt ingericht, wat leidt tot traagheid en verkeerde keuzes. Vooral stadsdelen worden niet erg capabel geacht. Ze zijn niet opgewassen voor hun taak, die 'te groot zou zijn'. De stadsdelen hebben ook hun eigen ambtenarenapparaat en veel bevoegdheden op het terrein van stedelijke vernieuwing. Ze vinden zelf dat ze wel zijn opgewassen tegen de taak (ik heb met twee stadsdelen gesproken, misschien dat andere stadsdelen er anders over denken). Wel vinden ze dat ze te weinig geld krijgen om hun taak goed uit te oefenen, maar geven ook aan dat ze te weinig gericht zijn op de uitvoering en teveel op het maken van mooie plannen.

##### c. Relaties

Op het gebied van relaties leeft er een verschillend beeld bij gemeente en het veld. De diensten menen dat ze, daar waar nodig, het veld betrekken bij het maken van stedelijke plannen. De diensten hebben ook het idee dat ze veel contacten hebben met stadsdelen.

Het beleid wordt over het algemeen met veel partijen in gemeente en in het veld besproken. De plannen worden altijd voorgelegd aan het veld. De centrale stad heeft overigens niet met alle partijen in het veld contacten, deze worden deels onderhouden door de stadsdelen, omdat daar ook een gedeelte van de bevoegdheden ligt. Dat blijkt ook wel als we gaan naar de mening van het veld over de relaties tussen hen en de gemeente. Verschillende partijen geven aan goede relaties te onderhouden met het stadsdeel. Zeker als het gaat om praktische zaken als schoon en heel. Als het gaat om ontwikkeling van (nieuwe) visie op het stadsdeel, heeft het veld het idee dat er niet naar hen wordt geluisterd. Over het algemeen vindt men dat de centrale stad te weinig relaties heeft met het veld. Verder wordt in sommige gevallen de relatie met de gemeente (zowel centrale stad als stadsdeel), als onbetrouwbaar bestempeld. Daarbij gaat het om afspraken die worden gemaakt met de gemeente en de gemeente als partner in projecten.

### *Relatie centrale stad – stadsdeel*

Zoals aangegeven, ik heb ook interviews gehouden met twee stadsdelen. De relatie tussen centrale stad en stadsdelen is een moeizame. Er zijn een aantal ambtenaren die aangeven dat die wel een beetje te vergelijken is met die tussen steden en Rijk. Niet alle stadsdelen krijgen GSB-gelden, wat natuurlijk discussie oplevert. De stadsdelen vinden dat ze te weinig geld krijgen voor de uitvoering van het beleid. De centrale stad wil graag veel zaken opleggen, terwijl stadsdelen ook een eigen, soms tegengestelde visie, op die uitvoering hebben. Op sommige gebieden is veel ruimte om eigen beleid te formuleren, op andere terreinen weer heel weinig. De stadsdelen mogen hun eigen mopje schrijven, maar de centrale stad verdeelt uiteindelijk het geld. Die verdeling wordt gebaseerd op de door de stadsdelen geschreven mop's.

### *Motivatie*

De motivatie voor GSB is op dit moment maar matig. Er wordt veel van de ambtenaren gevraagd en men ziet zeker niet in alle diensten daarvan de meerwaarde. Buiten de gemeente heeft niemand van GSB gehoord, behalve via een andere dan gemeentelijk weg. Het veld is sterk wisselend over de motivatie bij stadsdelen voor beleidsdossiers. Het lijkt ook erg te verschillen per onderwerp. Voor sommige thema's is bij stadsdelen veel motivatie om iets te doen voor het veld, bij andere thema's is de houding veel meer het zelf regelen en dan opleggen aan het veld.

De persoonlijke motivatie van medewerkers voor hun eigen werk is groot. Hoewel bijna niemand de onderhandelingen met het Rijk echt leuk lijkt te vinden. De motivatie om iets te maken van de stad is groot. Men ziet voor welke problemen hun stad staat.

Over het algemeen kan men goed samenwerken op de eigen afdeling en is men intensief bezig met het eigen werk. Het geloof in GSB als filosofie is erg wisselend. Het idee dat verschillende disciplines om tafel moeten gaan zitten is redelijk breed gedragen, maar of GSB als zodanig daar nu het juiste middel voor is, wordt betwijfeld. 'Je kunt niet alles aan alles knopen, daardoor wordt het te ingewikkeld', is een veel gehoorde opmerking. Men vindt ook dat er veel werk verzet moet worden voor GSB, dat heeft vooral ook te maken met de verantwoordingen richting het Rijk. Ook binnen de stadsdelen is er bij zowel ambtenaren als bestuurders, grote motivatie om bezig te gaan met het eigen stadsdeel. Men geeft ook aan dat maar heel weinig ambtenaren weten wat GSB is. Dus de motivatie voor GSB is laag, vaak ook door onwetendheid, maar ook omdat de centrale stad GSB-gelden verdeelt en dat niet altijd naar tevredenheid van de stadsdelen gebeurt.

### *Politiek-bestuurlijke cultuur.*

Over het algemeen lijken de bestuurders van Amsterdam vooral voor hun eigen portefeuille verantwoordelijkheid te nemen. Het geloof in GSB is daar niet zo groot, alleen bij de coördinerend wethouder Aboutaleb zelf. Er wordt gesproken van een strijd tussen wethouders, zeker omdat sommige wethouders al langer in Amsterdam zitten en andere niet. Daardoor trekken de langstzittenden nog wel eens aan het langste eind, zeker als het gaat om bezuinigingen. Overleg over het verdelen van geld binnen de stad is sowieso erg lastig, omdat veel geld moet worden verdeeld over de stadsdelen, dat levert nog wel eens zware onderhandelingen op, maar over het algemeen is de sfeer wel goed. In het veld heeft men ook het idee dat bestuurders van de stad en stadsdelen wel willen gaan voor hun gebied. Hoewel er op stadsdeelniveau wel van bestuurlijke angst wordt gesproken. Die leidt op stadsdeelniveau, volgens het veld, nogal eens tot vertraging in besluitvorming. Men is bang politiek door de stadsdeelraad te worden aangevallen en neemt daarom altijd heel erg zorgvuldig besluiten, waardoor één en ander erg lang duurt. Dat betekent dat sommige besluiten dus lang worden tegengehouden. De stadsdelen geven aan dat zij vinden dat er te weinig naar hen wordt geluisterd en dat teveel bezuinigingen op hen worden afgewenteld, terwijl zij wel allerlei

plannen van de centrale stad moeten uitvoeren. Beide stadsdelen geven verder aan dat zij vinden dat de centrale stad het geld niet altijd even efficiënt besteedt.

Bij het veld leeft ook het beeld dat de centrale stad niet altijd even efficiënt met haar tijd omgaat, er niet altijd voldoende uitwisseling van informatie is en ook leeft de klacht dat sommige zaken erg lang moeten duren. De diensten geven dit ook wel toe, maar weten niet altijd of daar verbetering in aan is te brengen. De fysieke pijler heeft een sterke voortrekkersrol in GSB in Amsterdam.

#### 5.2.4 Rotterdam

De gemeente Rotterdam heeft een aantal jaren een projectbureau gehad voor GSB, met aan het hoofd een projectcoördinator. Dit bureau bestaat inmiddels niet meer. GSB heeft destijds enige tijd stilgelegen in Rotterdam. Sinds juli 2003 zit er een nieuwe GSB-coördinator die één en ander weer heeft opgepakt en ook de onderhandelingen met het Rijk voert. Verder zijn er pijlercoördinatoren binnen de diensten. Met die pijlercoördinatoren en de GSB-coördinator heb ik gesprekken gevoerd. In het veld heb ik verder gesprekken gevoerd met iemand van Stichting DeltaBouman, Delphi opbouwwerk, met de directeur Beleid van woningbouwcorporatie Vestia, de Kamer van Koophandel, met de Samenwerkende Bewonersorganisaties (SBR) en de politie.

Rotterdam heeft een structuur van deelgemeenten. Deze hebben op het gebied van leefbaarheid en welzijn een taak. De deelgemeenten worden democratisch gekozen door de burgers en zijn dus een partij van betekenis in het politiek-bestuurlijke landschap van Rotterdam. Om die reden heb ik ook bij een aantal deelgemeenten interviews gehouden; Hoogvliet, Charlois en Delfshaven.

Verder heb ik stage gelopen bij de bestuursdienst van Rotterdam, op de afdeling waar ook de totale coördinatie van het GSB in Rotterdam lag.

#### *Spreiding hulpbronnen.*

##### a. Informatie

De gemeentelijke diensten hebben het idee dat ze aardig inzicht hebben in de problematiek van de stad. Deze kennis wordt vooral per dienst verzameld. Veel kennis wordt opgedaan door contacten met het veld. Men is ervan overtuigd dat daar veel informatie ligt die gebruikt zou moeten worden bij beleidsvorming. Wel wordt opgemerkt dat informatie over specifiek GSB te weinig wordt verzameld, want nu er een eindverantwoording moet worden gemaakt is het echt zoeken naar die informatie. Aan de andere kant vindt men het ‘belachelijk dat er een SWOT-analyse gemaakt moet worden voor het nieuwe Mop’, al die kennis ligt overal in allerlei stukken, dat moet alleen nog logisch bij elkaar gebracht worden. Door één persoon wordt aangegeven, dat er over alle collegeprioriteiten kwartaalrapportages worden gemaakt. Op het gebied van GSB zijn geen rapportages, ook omdat men vindt dat de collegeprioriteiten de GSB-prioriteiten overstijgen.

Het veld is van mening dat er inderdaad wel redelijk wat informatie over Rotterdam ligt bij de gemeente, hoewel dat hier en daar nog wel beter kan. Wel heeft men het idee dat zij steeds meer worden gezien als partner in die informatieverzameling. Vooral de centrale stad krijgt die toekenning, de deelgemeenten varen erg op eigen informatie en te weinig op het informatie uit het veld. Deelgemeenten geven aan dat ze goed op de hoogte zijn van wat er speelt in hun eigen gebied. Verder is de kritiek dat de aanwezige informatie niet altijd goed wordt ingezet en daardoor verkeerde keuzes worden gemaakt, of dat er teveel wordt ingezet op één stuk in een wijk en daardoor andere wijken blijven liggen. Er is veel kennis en er worden ook keuzes gemaakt, maar of daar nou echt een visie op de stad aan ten grondslag ligt wordt nog wel een betwijfeld. Een ander kritiekpunt is dat er te weinig kennis wordt uitgewisseld met het veld, maar ook met andere grote steden. De

bewonersorganisatie geeft aan dat informatie van de straat niet altijd correct op het bordje van B&W terecht lijkt te komen en dat bewoners niet altijd goed worden geïnformeerd. Mijn persoonlijke ervaring in Rotterdam is dat er nagedacht wordt over welke informatie nodig is en dat er wordt gezocht naar de juiste informatie over wijken in Rotterdam. Een mooi voorbeeld daarvan is 'Staat van Rotterdam 2004' die is geschreven op het moment dat ik daar stage liep.

b. Capaciteit

Bij de diensten en bij het veld leeft het beeld dat er voldoende professionals aanwezig zijn in de gemeentelijke organisatie. Bij de diensten wordt hier en daar wel aangegeven, dat er niet altijd voldoende mensen zijn om de taken uit te voeren. Dat betekent dat er niet altijd genoeg tijd is om taken uit te voeren, of dat er keuzes gemaakt moeten worden wat wel en wat niet doen. Men geeft echter ook aan dat het 'vaak een kwestie is van goed organiseren'. Het veld geeft verder aan dat er voldoende daadkracht is bij de centrale stad. Wel heeft men twijfels over de bekwaamheid van de mensen bij de deelgemeenten. Daar is men niet altijd even tevreden over. Het veld zelf klaagt overigens, vooral in de sociale pijler, dat ze ook niet altijd voldoende capaciteit hebben om de problemen in de stad aan te pakken, maar dit is iets waar de gemeente niet altijd invloed op heeft.

c. Relaties

Zoals hierboven ook al blijkt, er wordt veel aan gedaan om de relaties met het veld goed te onderhouden, doormiddel van allerlei overleggen met verschillende partijen. Binnen de diensten vindt men dit over het algemeen ook erg belangrijk. Bij navraag kunnen de meeste diensten ook meteen een hele lijst met organisaties uit het veld opnoemen die voor hen belangrijk zijn. De relaties worden dus onderhouden door de diensten, men heeft wel voornamelijk contacten met die organisaties die van belang zijn voor het eigen beleid. Toch is er ook af en toe in breder verband overleg, ook omdat het veld hierom vraagt. De relatie met de deelgemeenten is niet altijd optimaal, wat sterker naar voren komt tijdens de huidige collegeperiode. Deze relatie verloopt niet altijd even goed, doordat er nogal eens verschil van inzicht en belangen lijkt te zijn tussen centrale stad en deelgemeenten. De deelgemeenten geven aan dat zij dit ook vinden. Er bestaat een regelmatig contact met de Samenwerkende Bewonersorganisaties. Zij hebben informeel overleg met de driehoek vooral ook 'omdat de burgemeester dat belangrijk vindt'. De bewoners worden dus gehoord. De SBR heeft ook het gevoel dat er naar hen wordt geluisterd, hoewel ze tegelijk ook vinden dat het ambtenarenapparaat de bewoner van Rotterdam niet behandelt als klant en dat er weinig mogelijkheden voor burgerparticipatie zijn en de burger weinig hoort van wat het stadhuis allemaal doet. De SBR geeft daar overigens zichzelf ook de schuld van omdat ze niet voldoende in staat is die informatie door te geven.

Het veld geeft aan dat ze regelmatig wordt betrokken bij het beleid. Er bestaat wel een verschil tussen deelgemeenten en centrale stad. De centrale stad wil het veld vroeg betrekken bij het beleidsproces, de deelgemeenten komen vaak met een plan en leggen dat dan voor aan het veld. Het veld zelf vindt dan dat ze laat wordt betrokken. De organisaties in het veld proberen ook contacten te onderhouden met organisaties uit andere pijlers. Ze beseffen dat ze die nodig hebben en zouden graag zien dat dat meer wordt gestimuleerd vanuit de stad en deelgemeenten.

Vanuit mijn stage heb ik gemerkt dat de mensen met wie ik heb gewerkt veel bezig zijn met het onderhouden van contacten, vaak ook via de e-mail, maar ook via persoonlijk contact. Wel worden de contacten met het veld veelal onderhouden door de diensten.

*Motivatie*

Ook hier wordt het onderscheid gemaakt tussen het beeld van de motivatie van de gemeente in het algemeen en de persoonlijke motivatie van medewerkers.

Vooraf moet gezegd worden dat ook in deze stad de onderhandelingen met het Rijk een sterke invloed hadden op de motivatie om door te gaan met GSB. Dit bleek duidelijk uit alle interviews. Dit ligt overigens ook aan de hoeveelheid bureaucratie die met GSB-III mee zou komen. Een aantal diensten geeft aan binnen GSB-II geen zware verantwoording te hoeven doen richting het Rijk.

Voor GSB is weinig draagvlak binnen de gemeentelijke organisatie. Het veld is dit ook van mening en vindt dat GSB niet erg prominent naar voren wordt gebracht in contact met hen. De motivatie om iets te maken van de stad Rotterdam zelf is er volop, zowel in als buiten de gemeente. Iedereen wijst op het plan van het college *Rotterdam zet door*. Vooral vanuit de gemeente is er veel motivatie om voor dit plan te gaan. Het veld vindt dat de gemeente niet altijd het lef heeft om echt keuzes te maken voor de lange termijn. Aan de andere kant merkt men ook wel veel commitment vanuit de stad voor vooral wat kortere termijn zaken in de stad. De gemeente heeft ook het idee dat het veld gemotiveerd is om iets te doen aan de problemen, hoewel het veld hier en daar een 'gevoel van urgentie' mist. De ambtenaren bij de deelgemeenten zijn erg enthousiast over de deelgemeentebestuurders, die willen echt hun nek uitsteken voor de eigen deelgemeente.

De persoonlijke motivatie is bij iedereen groot. Iedereen vindt z'n eigen werk erg leuk en is bereid daar echt voor te gaan en zich helemaal in te zetten voor de stad Rotterdam. Hoewel de onderhandelingen met het Rijk hier en daar wel een domper lijken te zetten op de motivatie. Niet iedereen heeft overigens het gevoel, dat hij met GSB bezig is. Het gevoel dat wat men doet effect heeft voor de stad wordt breed gedragen. Samenwerking op de eigen afdeling verloopt over het algemeen ook prima.

Het geloof in GSB systematiek is niet overal even groot. Het geld is te weinig, men ziet het integrale werken niet ontstaan of gelooft er simpelweg niet in.

Tijdens mijn stage bleek dat de mensen op mijn afdeling in elk geval erg gemotiveerd waren voor hun eigen werk, met name ook omdat ze geloofden in de stad Rotterdam en daar graag hun steentje aan wilden bijdragen. Eén keer in de twee week was er overleg, waar ook GSB ter tafel kwam. Dat kwam er minder positief uit, maar met name ook omdat de onderhandelingen over GSB-III heel erg moeizaam waren.

#### *Politiek-bestuurlijke cultuur*

De diensten hebben over het algemeen het idee dat bestuurders zeker bereid zijn hun verantwoordelijkheid te nemen. Ze weten wat de problemen zijn en durven wel keuzes te maken. Wel wordt hen door sommige ambtenaren verweten niet altijd reële keuzes te maken en een korte termijn visie hebben, deze kritiek geldt overigens ook de gemeenteraad. De bestuurders gaan voornamelijk voor hun eigen portefeuille. Bestuurders durven zaken te benoemen, zowel intern als extern, ze durven zich kwetsbaar opstellen, ze durven risico's te nemen en leggen de lat erg hoog. De outputgerichtheid van dit college wordt geprezen. We zijn nu sterk gericht op de uitvoering en minder bezig met het schrijven van nota's. Ook in het veld leeft het idee dat bestuurders bereid zijn hun verantwoordelijkheid voor deze stad te nemen. De mening over de deelgemeenten is heel wat minder positief. Zowel binnen de gemeente als ook in het veld heeft men het gevoel dat deelgemeenten niet meewerken aan het stedelijke beleid, ze zaken tegenhouden en tot vertraging leiden, alleen voor hun eigen belang gaan en stroperig zijn. Het gemeentebestuur zou de druk richting deelgemeenten nog wel iets mogen opvoeren. Men geeft aan dat dit verschil tussen deelgemeente en centrale stad sterk politiek gekleurd is. Het huidige college is politiek 'rechts' georiënteerd, de meeste deelgemeenten hebben bestuurders uit linkse hoek en dat botst nogal eens. De bereidheid voor GSB onder het bestuur is erg laag. "GSB is ingehaald door het Rotterdamse college." Er was zelfs één dienst die, tot voor kort, nog nooit van GSB gehoord had, maar wel al die jaren GSB heeft uitgevoerd. Ambtenaren krijgen de kritiek dat ze af en toe nog teveel vanuit de ivoren toren werken en te weinig luisteren naar het veld. De deelgemeenten geven aan dat het niet

altijd even makkelijk communiceren is met de centrale stad. Zij vinden ook dat de diensten nog wel eens teveel zelf willen besluiten, zonder overleg met de deelgemeente. Opvallend is dat er een aantal deelgemeenten zijn die meer aandacht krijgen vanuit het stadhuis en een aantal deelgemeenten die meer zelf kunnen en mogen uitzoeken. Dat heeft deels ook te maken met de media-aandacht die sommige deelgemeenten krijgen (dat zijn dan gebieden met meer aandacht vanuit het stadhuis). Aan de andere kant zijn er ook deelgemeenten die zich meer willen bemoeien met de totale stad, terwijl andere deelgemeenten zich alleen bezig houden met hun eigen gebied. Wel hebben ook de deelgemeenten het idee dat de bestuurders van de stad hun verantwoordelijkheid willen nemen.

Private veldpartijen hebben het gevoel dat ze redelijk wat invloed hebben bij de gemeente. Dat geldt in mindere mate ook voor de sociale partijen. Hier hangt het er sterk vanaf of ze met deelgemeente of centrale stad te maken hebben. De sfeer in overleggen met de stad zijn over het algemeen open en iedereen is bereid tot compromis. Verder spreekt het veld over 'gelijkwaardigheid' in relatie tot de centrale stad. Ook al is er soms sprake van een subsidierelatie. Dit geldt overigens weer niet als het gaat over de relatie met de deelgemeente. Wel is het zo dat men én binnen de gemeente én binnen de veldpartijen het idee heeft dat het thema 'veiligheid' wel erg prominent op de agenda staat. Dit is niet goed voor het imago van de stad en daardoor blijven duidelijk andere zaken liggen. De 'Stuurgroep Veilig' krijgt daarmee ook meer macht toegedicht.

#### 5.2.5 Het Rijk

Omdat GSB afspraken zijn tussen steden en Rijk en er dus ook van de kant van het Rijk prestaties te verwachten zijn, heb ik ook interviews gehouden met een aantal betrokken ministeries. Niet alle ministeries zijn betrokken bij GSB, een aantal wilden de hand op eigen regelingen houden. Ook wilden niet alle, wel betrokken, ministeries meewerken. EZ leek geen tijd te hebben, ondanks een eerdere toezegging, SZW had het idee dat ze niet meededen in GSB. Wel heb ik interviews kunnen houden met vertegenwoordigers van VROM, VWS, Justitie – integratie, Justitie – veiligheid en met de projectcoördinator GSB-III bij BZK.

#### *Spreiding hulpbronnen*

##### a. Informatie

De ministeries hebben over het algemeen wel het idee dat ze voldoende informatie hebben. Wel is het zo dat ze vooral algemene informatie hebben en minder specifieke informatie over de steden. Ze verwachten dat ze deze informatie wel verkrijgen via de steden, zodra dat nodig is. Men verwacht niet dat de steden bewust een informatie voorsprong opbouwen, omdat het Rijk toch ook andere bronnen van informatie heeft. Die bronnen zijn landelijke informatiebronnen, zoals het CPB, CBS en andere Bureaus. En verder verzamelen de vakdepartementen over hun eigen sector veel informatie. De informatie is dus vooral gerangschikt binnen de vakdepartementen. Ministeries hebben het idee dat steden, zeker de G4, voldoende informatie hebben om hun beleid vorm te geven. Wel zou BZK graag zien dat er meer via één systeem gemonitord zou worden, zodat zij steden kunnen vergelijken. Men geeft wel aan dat het hebben van een accountmanager vanuit het departement in een stad, positief werkt op de hoeveelheid en kwaliteit van de informatie en kennis. Men verwacht dat steden wel meer informatie hebben dan dat ze geven, maar dat wordt niet als een probleem ervaren.

##### b. Relaties

Ministeries geven aan dat ze vooral contacten met steden en met andere ministeries hebben. De contacten met de steden verlopen over het algemeen prima, vooral via de vakdepartementen. Er zijn bilaterale contacten met departementen en één keer in de zoveel tijd is er interdepartementaal overleg. Verder bestaan er allerlei interdepartementale werkgroepen om de integratie van pijlers te bevorderen en kennis uit

te wisselen. De contacten met de andere ministeries worden als redelijk ervaren. Af en toe is het lastig om samenwerking op gang te krijgen en men vindt dat departementen nog wel erg op hun eigen zaken zitten en te weinig gericht zijn op het integrale plaatje. De vakdepartementen onderhouden ook contacten met partijen in hun eigen veld.

c. Capaciteit

Men heeft het idee dat er voldoende deskundigheid is binnen de eigen afdeling. Deze wil men graag ter beschikking stellen aan de gemeenten. Ook heeft men het idee dat de G4 voldoende bekwame mensen in dienst hebben.

*Motivatie.*

Net als bij de gemeenten, maak ik ook hier het onderscheid tussen algemene en persoonlijke motivatie. Men heeft het idee dat de motivatie voor GSB op de eigen afdeling erg hoog is. Buiten de eigen afdeling is die motivatie veel minder. Dat is vaak geen onwil, maar meer onwetendheid. “Het is vaak een ver-van-m'n-bed-show.” Wel geeft men aan dat departementen toch wel vaak primair voor eigen belangen gaan. De motivatie om bezig te zijn met het eigen stukje uit het GSB lijkt dus groot en de rest is minder belangrijk. Dit wordt sterker ten tijde van bezuinigingen. Verder meent men dat GSB ook wel leeft bij het kabinet. Hoewel het niet op nummer één staat bij de bewindslieden. Eén geïnterviewde vreest dat de motivatie in GSB-III snel daalt omdat een deel van de verantwoordingslast wordt verplaatst van de gemeente naar het departement<sup>12</sup>.

De persoonlijke motivatie van medewerkers die ik gesproken is hoog. Men vindt wel dat er veel werk wordt verzet voor GSB, maar dat is vooral voor GSB-III. Men is erg tevreden over de eigen afdeling en heeft het gevoel dat die ook wil komen tot resultaat. Men gelooft in de GSB-filosofie.

Ik heb ook gevraagd wat het beeld was bij de ministeries, van de motivatie van gemeenten. De antwoorden hierop gingen vooral ook over de onderhandelingen rond GSB-III. De G4 zijn wel gemotiveerd, maar vooral om het geld binnen te halen. De G4 willen niet teveel bezig zijn met allerlei doelstellingen vanuit het Rijk. Toch is het beeld wel dat de G4 willen meewerken aan het GSB. Eén geïnterviewde merkte op dat GSB niet in alle colleges even breed gedragen werd. Verder is binnen de afdelingen van departementen niet altijd duidelijk dat een medewerker bezig is met GSB.

*Politiek-bestuurlijke cultuur.*

Ministers en staatssecretarissen zijn wel bereid verantwoordelijkheid te nemen voor GSB, hoewel het niet helemaal bovenaan hun prioriteitenlijstje staat. Dan noemen zij liever de actuele thema's, zoals veiligheid en integratie. In overleggen met andere ministeries worden 'er nog wel eens spelletjes gespeeld'. Dat gaat dan vooral over het bepalen van welke regelingen er wel en niet in het GSB-III moet komen en waar coördinatie komt te liggen. Het reguliere overleg tussen ministeries gaat over het algemeen goed. Er is voldoende openheid. In tijden van bezuinigingen is het lastiger om tot compromissen te komen. Over het algemeen is men van mening dat de voorkeuren van het eigen departement voldoende naar voren zijn gekomen. Het blijkt dat departementen nog wel eens het machtsmiddel van 'terugtrekken van een regeling' gebruiken, als ze vinden dat er onvoldoende voor terug lijkt te komen vanuit de stad. De minister van Financiën en zijn ministerie lijkt een belangrijke actor. De GSB-regelingen vallen onder de ministeriële verantwoordelijkheid. In tijden van bezuinigingen moet overal gekort worden en zal elke cent die wordt uitgegeven worden beoordeeld op haar mogelijke effectiviteit. Verder wil Financiën dat er niet teveel geld wordt uitgegeven, de departementen moeten zich daaraan houden.

---

<sup>12</sup> In GSB-III maken steden alleen aan het einde van de GSB-periode een verantwoording. Deze verantwoording gaat naar BZK en die mag het verder overleggen en 'uitvechten' met de andere departementen. Dat betekent dat er meer werk bij de vakdepartementen komt te liggen.



De hulpbronnen informatie en capaciteit wil het Rijk erg graag inzetten om de steden te helpen en het beleid in de steden te beïnvloeden, zeker als er minder geld weg te geven is. Men ziet wel meer samenwerking tussen steden ontstaan, hoewel integraal werken wel vooral iets is van die afdelingen die ermee bezig zijn en niet in de rest van de ministeries. Hierover later nog meer.

### **5.3 Substitutie**

Substitutie is één van factoren van de materiële beleidsruimte. De substitutiemogelijkheden geven aan in hoeverre een stad in staat is bepaalde hulpbronnen op andere manieren te verkrijgen. Die hulpbronnen kunnen onder andere verkregen worden door meer financiën, dus de financiële mogelijkheden van een stad zijn ook van belang in de uitvoering. Zoals aangegeven kunnen die financiën zowel bij het Rijk vandaan komen, als ook worden verzameld in de stad zelf. Om een indicatie te geven van welke regelingen er zoal in het GSB zitten en bij welke ministeries die vandaan komen heb ik in de bijlagen het 'Extra Comptabele Overzicht' toegevoegd. Voor een idee van de hoeveelheid geld dat omgaat in het GSB voeg ik ook 'Indicatief Overzicht van de G4' toe in de bijlagen.

De SER heeft in 1998 een onderzoek gepubliceerd en daarin wordt aangegeven dat er nog weinig ruimte is in de inzet van middelen binnen de steden. Alle gelden blijven binnen de verschillende 'beleidssectoren' (SER 1998: 41). Er zou meer moeten worden gekeken naar een 'clusteroverschrijdende benadering' van de grootstedelijke problematiek. In 2003 meent de Raad voor de Financiële Verhoudingen (Rfv) dat er met het stelsel GSB-III een goede slag is geslagen. Zij waarschuwt echter voor teveel en te detaillistische bemoeienis van de ministeries met de invulling van het beleid op lokaal niveau. Steden moeten voldoende mogelijkheden krijgen om het geld zo in te zetten dat er 'maatwerk op lokaal niveau' (Rfv 2003: 2) kan ontstaan.

Uit de interviews met de G4 en het Rijk komen verschillende gezichtspunten naar voren. De G4 vinden dat er onvoldoende geld is voor de echt grootstedelijke problemen van de G4 en dat er teveel geld naar de G26 gaat. Het Rijk kent deze klachten, maar geeft aan dat GSB-gelden niet bedoeld zijn om de totale kosten van een project te dekken, maar dat het 'trigger-money' is. Het zou moeten aanzetten tot bijvoorbeeld publiek-private-samenwerking of helpen bij het concreet opzetten van een project. Verder geeft zij aan dat in de steden het geld efficiënter kan worden ingezet. De steden zijn het hier wel mee eens. Die efficiëntie ontstaat niet, omdat diensten bij de gemeente toch ook vooral op hun eigen geld zitten en ook niet graag willen schuiven met hun gelden naar een andere dienst, zeker niet in tijden van bezuinigingen.

De steden vinden dat er weinig financiële zekerheid zit in het GSB. Dit heeft te maken met beloften uit het verleden, waar het Rijk zich nu niet aan kan houden vanwege bezuinigingen. Verder is er kritiek vanuit de steden op het financiële stelsel van het GSB. Allerlei verschillende regelingen, uitbetaald door verschillende ministeries. Er is geen mogelijkheid om te schuiven met geld tussen de regelingen en voor elke regeling gelden weer aparte regels en verantwoording. Dus er is weinig mogelijkheid tot substitutie van verschillende gelden. Eén en ander zou moeten verbeteren in GSB-III. Steden krijgen dan drie geldstromen, de BDU's. Steden mogen het geld binnen die BDU vrij besteden aan welke thema binnen het betreffende domein men wil. Ook op deze systematiek is vanuit de steden erg veel kritiek. Omdat de BDU's wel worden gevuld door de verschillende ministeries, is men bang dat ministeries toch gaan kijken of hún geld wel wordt besteed aan hún doelstelling, zodra dat niet of onvoldoende gebeurt, kan een ministerie korten op de toelage aan een stad. Dus schuiven met het geld binnen die BDU lijkt minder goed mogelijk dan wordt beloofd. Verder noemen ambtenaren in de G4 die schuifruimte onmogelijk. Zelfs al zouden ministeries niet op

hun eigen geldstroompje zitten, dan nog hebben de G4 geen mogelijkheid om te schuiven met gelden. Ze moeten namelijk al erg veel eigen gelden bijleggen op verschillende geldstromen om op het niveau te blijven waar de stad nu op zit. “Als we allebei 1000 euro te weinig hebben, kunnen we elkaar niet echt verder helpen.” Wel is het zo dat verschillende ambtenaren aangeven dat er wel een mogelijkheid voor ‘creatief boekhouden’ is. Daarmee wordt bedoeld dat er wel mogelijkheden zijn om gelden in de fysieke pijler ten goede te laten komen aan de sociale pijler (bijvoorbeeld het repareren van het dak van een school). Dit levert dan wel weer discussie op met die fysieke pijler.

In de visitatierapporten van de verschillende steden wordt ook kort ingegaan op de financiële kant voor de stad.

Van Den Haag wordt verteld dat het bij de start van GSB een artikel-12 gemeente was. Dat maakt het lastiger om geld uit de begroting anders in te zetten en er is ook weinig schuifruimte, omdat er sowieso weinig geld is.

Van Utrecht wordt vermeld dat ze ‘te weinig aanwezig en niet voldoende thuis is in de Haagse discussies, ook gelet op de behoefte aan GSB-geld voor structurele uitvoering (Brinkman 2002: 8)’.

Van Amsterdam en Rotterdam en in mindere mate ook van Utrecht wordt gezegd dat deze steden in staat zijn om andere subsidiebronnen aan te boren, om zo GSB-projecten te financieren.





## 6. Effecten van het GSB

In dit hoofdstuk zal ik ingaan op twee soorten effecten van het Grotestedenbeleid. Aan de ene kant de bestuurlijke effecten en aan de andere kant de maatschappelijke effecten.

Met bestuurlijke effecten doel ik op de mate van integraliteit en ontkokering binnen de gemeenten. Voor deze effecten zal ik ook gebruik maken van de interviews, waarin ook is ingegaan op de mate van ontkokering en integraliteit binnen de eigen gemeente.

Voor de maatschappelijke effecten zal ik deels putten uit de interviews, waarin ook de GSB-II doelstellingen aan de orde zijn geweest. Voor het overige zal ik putten uit rapporten van verschillende adviesraden die zijn verschenen.

### 6.1 Bestuurlijke effecten

Zoals aangegeven zal in deze paragraaf worden ingegaan op de bestuurlijke effecten van het GSB. Het gaat daarbij om de mate van integraliteit en de mate van ontkokering. Verder is het partnerschap tussen Rijk en steden een belangrijk thema. De inzet van hulpbronnen over en weer, de motivatie van beide partijen en de politiek-bestuurlijke cultuur binnen deze twee zijn onderwerp binnen deze paragraaf. Wat in feite een toepassing is van de onderzoeksresultaten uit hoofdstuk 5 is.

Ook zal er een paragraaf worden besteed aan de effecten van prestatiesturing binnen de gemeentelijke organisatie. In de interviews zijn over beide zaken opmerkingen gemaakt en ook in verschillende adviezen en rapporten wordt ingegaan op deze thema's.

#### 6.1.1 Integraliteit en ontkokering

Het SCP heeft in 1994<sup>13</sup> al geconstateerd dat verdere ontkokering en beleidsintegratie tot een verhoogde effectiviteit van beleid kunnen leiden. In 1998 meent het SCP dan ook dat de keuze voor meer ontkokering in het GSB een terechte keuze is (SCP 1998: 33). Het SCP haalt een peiling uit 1997 aan, waarin gemeenteambtenaren uit de GSB-steden aangeven nog steeds veel verkokering te ervaren<sup>14</sup>. Er blijken in 1997 (2 jaar na de start van het GSB) nog 'weinig integrale beleidsprogramma's te zijn en er wordt veelal gekozen voor projecten met een 'smalle' doelstelling' (SCP 1998: 33). Het SCP geeft hier twee mogelijke verklaringen voor. 1. De rijksinstrumenten worden nog steeds erg verkokerd aangeboden; 2. maar ook de verkokering op stedelijk niveau. Aangegeven wordt verder dat er binnen GSB misschien wel teveel doelstellingen zijn om ontkokering te kunnen laten plaatsvinden en dit leidt tevens tot een hoge coördinatielast binnen de gemeente. Verkokering bestaat dus zowel op gemeentelijk als op rijksniveau. Wat ook blijkt uit een klein artikeltje in 1998, vlak nadat de doorstartconvenanten waren getekend. "De steden vrezen dat de verkokering, waar ze zelf vanaf willen, op rijksniveau blijft bestaan, omdat de ministeries de neiging hebben greep op eigen projecten te houden (Neefjes 1998: 13)". Ook het Rijk geeft aan dat er nog altijd 'verkokering bestaat en dat de sectorale aanpak nog niet verdwenen is' (BZK 1998).

Bij de start van GSB-II lijkt er dus nog weinig ontkokering te zijn opgetreden en wordt er nog helemaal niet gesproken van integraal beleid. In de tweede periode wordt geprobeerd de samenhang en ontkokering verder te bevorderen, door het maken van programma's waarin de samenhang tussen de projecten en doelstellingen moet worden aangegeven. In oktober 2001, bijna 3 jaar na de start van GSB-II, constateert de VROM-raad dat departementen vooral regulier beleid in het GSB hebben zitten en dat niet alle departementen meedoen met GSB.

---

<sup>13</sup> Wouden, H.C., M. Ruinaard, M.H. Kwekkeboom, E. ter Borg, P. Voogt, W. Wiertsema., *Evaluatie sociale vernieuwing: het eindrapport*. SCP, Rijswijk 1994

<sup>14</sup> Tan, Y., Verkokering en geldgebrek obstakels in het Grote-stedenbeleid. In: *Lokaal Bestuur*. Sept. 1997, pp. 4-6. Aangehaald in: SER. *Samen voor de stad*. 1998. Pag. 33

Hierdoor wordt het al minder makkelijk om wel ‘alle terreinen van de stad te beslaan’ (VROM-raad 2001: 16). Dat lijkt nog niet echt op ontkokerde beleidsformulering richting de steden. In september 2001 laat ook de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) haar licht schijnen over GSB voor de toekomst. Hier krijgt het woord integraal er nog een betekenis bij binnen GSB. Integraal is niet alleen maar meer ontkokerd en in samenhang, maar ook met partners in het veld. Het betrekken van deze partners is al langer een punt binnen GSB, maar de RMO legt hier nadrukkelijk de vinger bij. “Voor het aanpakken van ingewikkelde maatschappelijke problemen zijn samenwerking en afstemming van de inzet van gemeente, instanties, instellingen en maatschappelijke verbanden noodzakelijk. Verkokering staat deze samenwerking soms in de weg, niet alleen op landelijk, maar ook op gemeentelijk niveau” (RMO 2001: 22). De RMO meent dat dit nog onvoldoende uit de verf komt. Binnen GSB bestaan de programma’s ‘naast elkaar’. Een andere oorzaak voor het voortbestaan van de verkokering is de manier van financieren. Doordat GSB bestaat uit financieringsstromen vanuit verschillende ministeries moeten gemeenten hun plannen zo opstellen dat ze aan de eisen van al die ministeries voldoen (RMO 2001: 22). Ook dat stimuleert niet echt om een integrale aanpak te presenteren. Vooral ook niet omdat de verantwoording richting de ministeries gaat, dus sectoraal. In 2002 pleit de SER opnieuw voor ontschot budgetten (SER 2002: 7). Zij geeft echter ook aan dat integraliteit en ontschotting geen doelen op zich mogen zijn. Het moet functioneel zijn en het maatschappelijke doel dienen. Daarbij levert integraliteit ook meer coördinatielasten op. De SER meent dat daar een goede balans tussen moet worden gevonden. Verder wijst zij er op dat de steden wel moeten investeren in samenhangend beleid (SER 2002: 35). Halverwege 2002 lijkt er nog behoorlijk wat verbeterd te kunnen worden in de integraliteit en begint men ook de nadelen van verdergaande integratie te zien. In februari 2002 komt het eindrapport van de Visitatiecommissie Grotestedenbeleid G4 uit. Zij heeft onderzoek gedaan binnen de G4, onder andere ook naar de mate van integraliteit en ontkokering. De visitatiecommissie heeft ook nadrukkelijk als doel om ‘verbeterpunten te vinden voor de beleidsprocessen en organisatie van het Grotestedenbeleid’ (Brinkman 2002: 5). De commissie constateert voor de G4 dat de relatie tussen de verschillende pijlers moeizaam ontstaat. Dit heeft alles te maken met de grote verschillen tussen vooral de fysieke en economische pijler. De commissie merkt verder op dat iedereen die zij heeft gesproken, vindt dat de ‘methode GSB’ wel werkt en veel steun geniet (Brinkman 2002: 13). De pijlers worden alleen wat ‘onnatuurlijk’ genoemd (idem: 13). Niet alle beleid vanuit het Rijk is GSB, terwijl wel alle beleid vanuit het Rijk moet worden uitgevoerd in die grote stad. Dus ook de visitatiecommissie geeft aan dat er op het gebied van integraliteit nog de nodige stappen te nemen zijn. Langenberg en Tetterloo schrijven in 2002 een artikel dat als oorzaak van het maar mondjesmaat ontstaan van integraliteit, ook de financieringsstructuur aangeeft, zoals de RMO dat al deed een jaar eerder. Omdat er sectoraal wordt gefinancierd en sectoraal wordt verantwoord is het lastig om in de uitvoer wel integraal te werken. Dat is vooral een probleem op Rijksniveau, wat door hen ook wordt onderkend in de interviews. Tot een zelfde conclusie komt ook de Algemene Rekenkamer begin 2003. Doordat er nog steeds geschot budgetten bestaan is het erg lastig om ‘een integrale en resultaatgerichte aanpak te krijgen’ (Rekenkamer 2003: 16). Hoewel er wel verbeteringen zijn opgetreden, in vooral de fysieke pijler. En ook de betrokkenheid van burgers en instellingen is verbeterd (Rekenkamer 2003: 17). De integraliteit binnen de sociale pijler is nog alles behalve optimaal, omdat deze pijler bestaat uit teveel verschillende regelingen die ook nog eens bij verschillende ministeries vandaan komen. In maart 2004 zijn de meningen over ‘de integraliteitsgedachte’ nog steeds sterk verdeeld. Op de achterkan van het GSB-blad van het ministerie van Binnenlandse Zaken uit Paul Frissen zijn ernstige twijfels bij integraliteit. Hij gelooft er totaal niet in, omdat hij meent dat de samenhang die de integraliteitsgedachte belooft, alleen ‘op papier kan bestaan’ en nooit in de werkelijkheid. Op dezelfde pagina

worden echter ook twee andere mensen geciteerd. Zij zijn positiever. Dhr. Swen (GSB-coördinator in Zaanstad): “Een integrale benadering herinnert ons eraan dat wat er gebeurt in het ene domein, bijvoorbeeld het fysieke, ook consequenties heeft in het andere domein, het sociale bijvoorbeeld’.

In april en mei 2004 heb ik mijn interviews gehouden. Ook daaruit blijkt dat er nogal verschillende meningen bestaan over het begrip integraliteit. Er zijn ambtenaren die met Frissen meegaan, maar ook ambtenaren die met Swen meegaan in hun mening over integraliteit en ontkokering. Dat betekent ook dat men heel verschillend kijkt naar de eigen organisatie. Sommige ambtenaren zien dat er meer integraliteit ontstaat, daarmee doelt men dan vooral op meer samenwerking met andere diensten. Andere ambtenaren zien helemaal geen integraliteit ontstaan, en bedoelen daarmee dat er alleen wordt samengewerkt als dat strikt noodzakelijk is en er geen integrale samenhangende beleidsvisie is, maar dat elke dienst voor zich en eigen belangen gaat. Toch geven veel mensen aan dat de samenhang met andere diensten wel wordt gezocht. Men is erg eensgezind over de integraliteit van het Rijk: niet. Men vindt dat de departementen sterk verkokerd zijn, niet met elkaar samenwerken en niet met elkaar afstemmen. Het Rijk vindt hetzelfde van de steden, zij ziet daar ook nog veel verkokering en vindt van zichzelf dat ze toch wel een aantal pogingen doet om de eigen verkokering te verbreken. Zowel Rijk als G4 vinden dat de integratie tussen de sociale en fysieke pijler beter moet. Kritiek van buiten de steden en het Rijk is dat er op zich wel wordt gestreefd naar de integraliteit, maar dat er maar een beperkt aantal ministeries financiële regelingen in het GSB hebben zitten en er daardoor nooit een totale visie op de steden kan ontstaan (denk bijvoorbeeld aan het ministerie van Verkeer&Waterstaat).

### 6.1.2 Prestatiesturing

Verschillende rapporten die zijn verschenen in de loop van de tijd onderschrijven het idee van meetbare doelstellingen en het verkrijgen van een ‘adequaat meetinstrumentarium’ (RMO 2001: 23). Prestatiesturing is binnen GSB een belangrijk thema. Steden hebben meer beleidsruimte gekregen binnen GSB om zodoende in hun beleid meer maatwerk te kunnen leveren. De middelen hiervoor komen echter wel bij het Rijk vandaan en zij wil natuurlijk graag resultaat zien voor haar geld. Daarbij is het voor steden ook prettig om te weten of hun beleid voldoende toegespitst is op eigen problemen en leidt tot de juiste oplossingen. Dit is de kern van prestatiesturing. Volgens Denters (2001) bestaat dit uit twee onderdelen; ‘1) de kern is dat overheidsmanagers zich bij aansturing van hun organisatie richten op het realiseren van doelstellingen; en 2) er worden resultaatafspraken gemaakt (Denters 2001)’ Vervolgens geeft Denters aan dat binnen GSB deze prestatiesturing vorm krijgt door allerlei monitoren, waarin gegevens over het beleid worden verzameld. Uiteindelijk zou prestatiesturing bijdragen tot een effectiever en doelmatiger beleid. Samen met de Algemene Rekenkamer (2001) en het CPB (2000) geeft Denters aan dat de prestatie maatstaven nog onvoldoende ontwikkeld zijn binnen GSB. Verder wordt er vooral gestuurd op outcome en niet op output. Hoewel er geen empirische gegevens zijn verzameld, meent Denters dat afrekenen op resultaat niet altijd een ‘positieve bijdrage levert aan een doelmatiger GSB’ (Denters 2001: 368). Dit onder andere omdat gemeenten teveel werken richting Haagse doelstellingen en daardoor te weinig maatwerk kunnen leveren, omdat het weinig oplevert. De effecten van prestatiesturing zijn niet te noemen. Dit heeft te maken met vage doelstellingen en weinig deugdelijke meetinstrumenten. Een tweede oorzaak wordt gegeven door de visitatiecommissie GSB. Deze legt de vinger bij de geringe aandacht voor het uitvoeren van beleidsplannen. Gemeentelijke overheden zijn vooral sterk in het verzinnen van plannen, maar om deze dan ook uit te voeren is ‘niet echt chique’ (Brinkman 2002: 14). ‘Terwijl dit toch de beslissende factor zal zijn voor het slagen van beleid’ (idem: 14). Uit de interviews blijkt ook dat veel ambtenaren wel heil zien in de prestatiesturing. Ze zien dat het een positief effect heeft op de organisatie, dat er

resultaatgerichter wordt gewerkt en knelpunten in de organisatie meer bloot komen te liggen. Wel geeft men veelal aan dat de doelstellingen weinig concreet waren en niet te meten, dat zou men graag beter willen hebben in de toekomst. Vervelend vinden ambtenaren en ook anderen buiten steden dat het geld alleen wordt verkregen als men zich helemaal houdt aan de doelstellingen en dat het geld ook binnen een bepaalde tijd moet worden besteed en anders terug wordt gehaald door het ministerie. Steden geven aan dat hierdoor het geld niet altijd efficiënt kan worden ingezet.

Toch waarschuwt men ook voor het teveel richten op de indicatoren en te weinig op de achterliggende beoogde outcome. In het GSB-III zijn een aantal zaken, binnen het stelsel, inmiddels inderdaad verbeterd. Er zijn meetbare doelstellingen gekomen, waardoor de prestatiebesturing beter van de grond zou moeten komen. Verder komt de nadruk in GSB-III te liggen op de uitvoering. “Niet het beleid maar de uitvoering staat centraal” (BZK 2003: 1).

### 6.1.3 Partnerschap Rijk – steden

‘Een uitgangspunt van het Grotestedenbeleid is het streven te komen tot een nieuw bondgenootschap tussen rijksoverheid en de steden’ (SER 1998: 39). Volgens de SER komt dat tot uitdrukking in het afsluiten van convenanten. Herwijer en Fleurke (1992) geven aan dat een convenant wederzijdse afspraken zijn die worden gemaakt op basis van onderhandelingen. De effectiviteit van een convenant is vooral gelegen in het feit dat de betrokken partijen (hier: het Rijk en de steden) met elkaar communiceren en er daardoor wordt gestreefd naar ‘wederzijds begrip en tweezijdige overeenstemming’ (Herwijer en Fleurke 1992: 95). De onderhandelingen zorgen voor een ‘morele verplichting’ (idem) om zich te houden aan de afspraken. In termen van Van der Laan brengt een convenant bepaalde hulpbronnen onder ‘regie van de Rijksoverheid’ (idem: 96). Daar staat tegenover dat het Rijk ook bepaalde verplichtingen aangaat waar ze zich aan moet houden en wat minder flexibiliteit oplevert. Dit geldt overigens ook voor de steden. Zij krijgen extra middelen en meer formele beleidsruimte en moeten daarvoor extra inspanningen doen op bepaalde doelstellingen.

De visitatiecommissie grotestedenbeleid ziet nog wel belemmeringen in het partnerschap. Rijk en steden hebben ‘geen gedeeld eigenaarschap van de problemen en kansen’ (Brinkman 2002: 15). Het Rijk heeft de neiging om toch teveel aparte afspraken te maken op de traditionele sectoren en niet op programmaniveau. De RMO geeft in haar advies (2001) aan dat veel betrokkenen tevreden zijn over het partnerschap tussen Rijk en steden. In het convenant GSB-III zijn opnieuw intenties uitgesproken om te werken aan dit partnerschap. ‘Steden en Rijk zijn samen aan zet als gelijkwaardige partners. Dit partnerschap wordt gekenmerkt door onderling vertrouwen met als resultaat een krachtige stad’ (BZK 2004: 7). Het feit dat steden opnieuw afspraken hebben gemaakt over Grotestedenbeleid lijkt erop te duiden dat steden geloven in dat partnerschap.

De interviews die ik voor dit onderzoek heb gehouden lijken echter te duiden op iets anders. De steden klagen dat er veel verantwoordelijkheid bij de steden neer wordt gelegd en dat er weinig geld tegenover staat. Zowel door steden als ook door een aantal organisaties buiten steden/rijk wordt gezegd dat steden zich heel erg moeten houden aan de doelstellingen vanuit de ministeries, want anders krijgen ze het geld niet. Dat stimuleert de maatwerkgedachte niet erg. Steden moeten een jaarlijkse verantwoording aan de ministeries geven, over de resultaten van het GSB. Dat levert veel extra werk op, waar de meeste diensten niet op zitten te wachten. Vooral ook niet omdat de G4 ook hun eigen monitorsysteem hebben, maar die gegevens niet altijd aansluiten bij wat het ministerie wil zien. Verder vinden de steden dat er weinig regie is op Rijksniveau. De departementen doen hun eigen ding en houden zich niet bezig met andere ministeries, en erger, ze willen daar ook niet altijd mee afstemmen, zodat steden alsnog naar de verschillende ministeries toe moeten. De regiefunctie van BZK lijkt niet goed te worden ingevuld. BZK zegt daar zelf over dat ze ook vindt dat ze steken laat vallen, maar aan de



andere kant is het ook niet altijd zichtbaar wat zij doet. De verhouding tussen Rijk en G4 wordt door iemand zo getypeerd en door vele anderen uit Rijk en steden met andere woorden onderschreven: “De lijn van de steden is: hoe kunnen we met Rijksmiddelen zoveel mogelijk realiseren. De lijn van het Rijk is: hoe kunnen we met Rijksmiddelen steden dwingen rijksbeleid te realiseren.”. De relatie tussen het vakdepartement en de vakdiensten worden overigens als prima getypeerd. Binnen de G4 geldt dat de diensten zaken regelen met de vakdepartementen.

De periode van onderhandelen over GSB-III heeft deze verhouding geen goed gedaan. Het Rijk zou op het laatste moment zaken in het beleidskader veranderen en/of niet reageren op de reacties van de steden op het conceptbeleidskader. Er wordt door de steden gezegd dat het Rijk steeds meer wil vertellen hoe het moet en dat er geen vertrouwen tussen steden en Rijk is. Het Rijk geeft ook aan dat de onderhandelingen erg hard waren, omdat de G4 vooral veel geld wilden hebben, maar geen inhoudelijke inmenging wensten en daar kon het Rijk niet mee instemmen. Dit laatste heeft mede ook te maken met de hoeveelheid verantwoording die moest en moet worden afgelegd voor GSB-II. De inhoud van de BDU's bieden ook niet echt meer aanleiding tot vertrouwen bij de steden. Men verwacht dat de ministeries toch weer op hun eigen regelingen gaan zitten en er geen mogelijkheid is om te schuiven of om een doelstelling op '0' te zetten. Verschillende mensen verwachten ook niet dat dat partnerschap nog ontstaat, 'omdat er geen gezamenlijk motief in GSB-III zit'. Verder vinden de steden het vervelend dat er verschillende geluiden uit het Rijk komen over GSB. Ministeries interpreteren GSB-III verschillend en gaan er ook verschillend mee om. Het ene ministerie geeft gemeenten meer ruimte dan het andere. Het Rijk geeft aan dat ze geen zware visie heeft op de grote stad en dat is tegelijk precies het verwijt vanuit de G4: het Rijk kiest veel te weinig voor de grote stad. Het Rijk geeft aan dat er hiërarchie bestaat, zo werkt het nu eenmaal. Zij geeft het geld en de steden moeten daar iets voor doen, maar tegelijk wil het Rijk ook graag *samen* met de steden iets doen aan de grootstedelijke problematiek.

## 6.2 Maatschappelijke effecten

Zoals al eerder is aangegeven, GSB is bedacht om de positie van de steden te verbeteren. De vraag is natuurlijk of er, na negen jaar GSB inderdaad resultaten zichtbaar zijn en of die ook direct het resultaat zijn van het GSB zoals dat in de G4 ingezet is. In de afgelopen jaren zijn tal van doelstellingen bedacht, veranderd en ontworpen, met de daarbij behorende indicatoren, om deze effecten enigszins meetbaar te maken. Maar zeggen deze doelstellingen en indicatoren ook werkelijk iets over de gewenste outcome (zie hoofdstuk 2)? De Algemene Rekenkamer heeft daar in 2001 onderzoek naar gedaan. Daarin wordt geconcludeerd dat er niet echt antwoord kan worden gegeven 'op de vraag of het Grotestedenbeleid nu echt zoden aan de dijk zet of vooral een papieren tijger is' (Tweede Kamer 2002/2003, 28786 nr. 1-2, pag. 10). Zij geeft hiervoor een aantal oorzaken (idem, pag. 11):

1. *'Geen koppeling tussen beleid en resultaten.'*
2. *Doelstellingen soms vaag geformuleerd. Het is niet altijd duidelijk wat bereikt moet worden.*
3. *Niet altijd duidelijk hoe er gemeten moest worden of een doelstelling gehaald was of niet.*
4. *Wel informatie over geplande activiteiten, maar nog weinig over de uitvoering ervan.'*

Kortom, voor zowel de GSB-I als de GSB-II periode 'ontbreekt het inzicht in de effectiviteit' (idem, pag. 12). Met de *Tussenstand*<sup>15</sup> is hierin wel enige verbetering aangebracht, maar nog steeds vindt de Rekenkamer dat het verband tussen beleid en resultaten onvoldoende is vast te stellen. Het Rijk heeft deze kritiek ter harte genomen blijkens het beleidskader GSB-III<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Steden op Stoom Tussenstand Grotestedenbeleid 1994 – 2002. Ministerie van Binnenlandse Zaken

<sup>16</sup> *Samenwerken aan de krachtige stad*. Ministeries van Binnenlandse Zaken, 21 april 2004

Hierin wordt duidelijk aangegeven dat er alleen indicatoren mogen worden gebruikt, die SMART 'blijken te zijn of gemaakt kunnen worden' (beleidskader, pag. 117). SMART betekent: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden. De miljoenennota 2003 zegt in haar begrotingsregels hierover: "deze criteria moeten zoveel mogelijk kwalitatief en kwantitatief worden ingevuld om zodoende ook achteraf te kunnen evalueren of, hoe en wanneer het doel verwezenlijkt is (Bijlage 10 Miljoenennota 2003, pag. 290)'.

Binnen GSB-III heeft men dus een aantal outputindicatoren bedacht waarvan vooraf bepaald is, of er een relatie is met de gewenste outcome. Het niet SMART zijn van GSB-I en GSB-II betekent echter niet dat er helemaal niets te zeggen is over de resultaten van het beleid uit die perioden. Zoals gezegd, de GSB-III indicatoren zijn wel smart en een aantal ervan zijn, misschien in iets andere vorm, ook gebruikt in de vorige GSB periodes. Aan de hand van deze indicatoren wil ik enkele maatschappelijke effecten neerzetten. Om ook recht te doen aan alle grootstedelijke problematiek, heb ik ervoor gekozen om uit elke pijler tenminste één indicator te nemen. Omdat de sociale pijler bestaat uit een aantal subthema's heb ik daaruit twee indicatoren gekozen. Het gaat om de volgende thema's:

- a) Sociale pijler: vroeg- en voorschoolse educatie (vve)
- b) Sociale pijler: maatschappelijke opvang / veelplegers
- c) Fysieke pijler: huurwoningen en koopwoningen
- d) Economische pijler: gemeentelijke ondernemersklimaat / hoeveelheid bedrijfslocaties

#### 6.2.1 Sociale pijler: onderwijs

*Voorkomen en verminderen van onderwijsachterstanden.*

Indicator: aantal (t.o.v. de doelgroep achterstandsleerlingen) allochtone en autochtone peuters en kleuters dat deelneemt aan de voor- en vroegschoolse educatieprogramma's (vve).

Doormiddel van vve 'wordt gepoogd, door samenwerking op het snijvlak van onderwijs, kinderopvang en vrijetijdsbesteding de ontwikkeling van kinderen te stimuleren' (Rapportage Jeugdbeleid SCP 2003: 175). Natuurlijk is vve geen doel op zich, maar wil het de onderwijsachterstanden in de grote steden proberen tegen te gaan. Vooral allochtone kinderen blijken, al voordat ze beginnen aan het basisonderwijs, een achterstand op te hebben gelopen in hun ontwikkeling, die bijna niet meer in te halen is op latere leeftijd (Onderwijsraad 2002: 25). Vve kan ervoor zorgen dat die achterstand minder is of helemaal verdwijnt. Wat weer van belang is voor latere onderwijs- en arbeidsmarktkansen. Voorschoolse educatie is les, voordat het kind naar school toe gaat, vroegschoolse educatie is een intensieve begeleiding en extra les tijdens de eerste jaren op de basisschool.

Zijn de onderwijsachterstanden bij kinderen die vve volgen inderdaad minder geworden? Uit het rapport van het CPB (2002: 76-80) blijkt dat er tal van aanwijzingen zijn dat voor- en vroegschoolse educatie een positief effect heeft op onderwijsprestaties, verbetering van de positie op de arbeidsmarkt en vermindering van crimineel gedrag. Dat wordt gebaseerd op internationale studies. Het CPB vertaalt deze conclusies voorzichtig naar de Nederlandse situatie. Met de nodige mitsen en maren (vooral over verschillen tussen onderwijsstelsels) wordt ook voor Nederland een positief effect verwacht van vve.

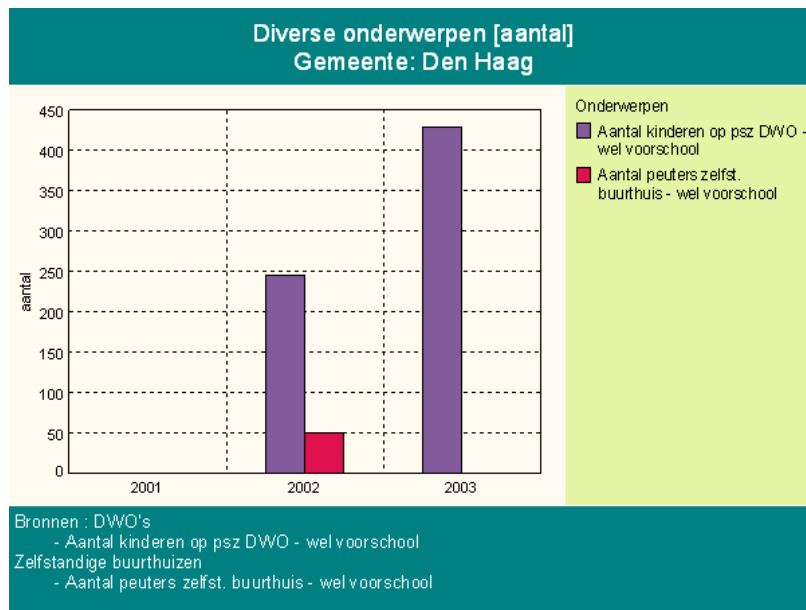
De overheid start in 1994 met twee proefprogramma's voor vve en na evaluatie van deze programma's wordt vve regulier beleid in 2000. De G4 hebben allemaal in hun Mop uit 1999 enige vorm van vve opgenomen. Uit de gemeentelijke plannen blijkt dat ze hiermee ook aan

---

Dit is het beleidskader voor het GSB, voor de komende periode: 2005-2009. Op basis van dit document gaan de steden hun Mop's schrijven.

de gang zijn gegaan<sup>17</sup>. Uit een onderzoek, uitgevoerd in Amsterdam, blijkt dat er de nodige effecten zijn van vee, zoals betere taalbeheersing Nederlands en betere cognitieve ontwikkeling (De Goede en Reezigt 2004). Vroeg beginnen blijkt inderdaad van groot belang. Deze resultaten zijn niet zonder meer te vertalen naar de rest van Nederland, maar de onderzoekers geven wel aan deze resultaten gelden voor ‘grote steden’, waar de G4 zeker onder vallen. De G4 hebben allemaal vee opgenomen in hun Mop en in allerlei onderwijsachterstandenbeleidsplannen. Ook monitoren zij sinds een paar jaar hoeveel vve-groepen er zijn en/of hoeveel leerlingen er in de vve zitten.

## Den Haag



<sup>17</sup> Al deze plannen staan op: [www.onderwijsachterstanden.nl](http://www.onderwijsachterstanden.nl)

Amsterdam: *Plan van aanpak 'De school centraal'. Onderwijskansen voor het primair en voortgezet onderwijs in Amsterdam.* Januari 2001

Den Haag: *Onderwijskansenplan gemeente Den Haag.* December 2000

Rotterdam: *Stedelijk plan van aanpak onderwijskansen,* September 2000

Utrecht: *Iedere kind vooruit. Lokaal achterstandenbeleid 2002-2006*

## Rotterdam

**Tabel 2.3** Aantal dagdelen dat peuters de peuterspeelzaal bezoeken in procenten.

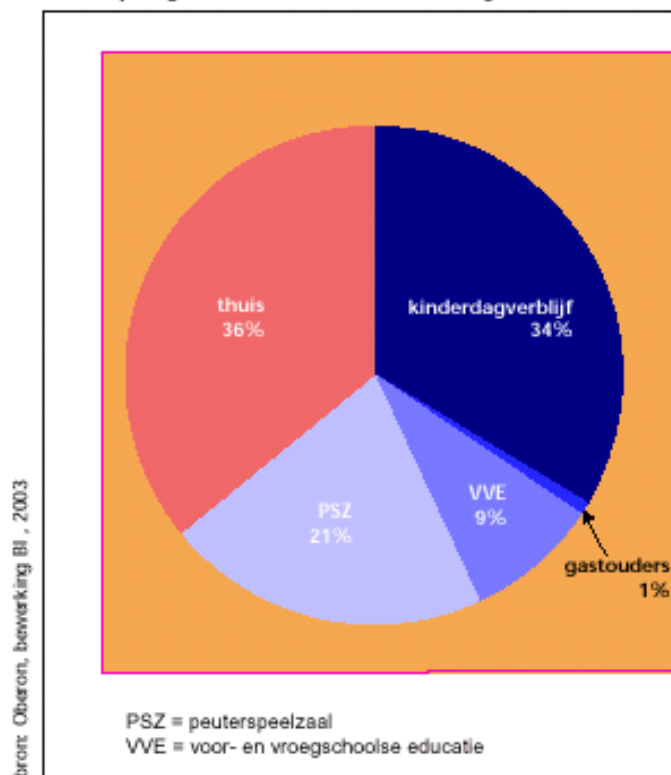
	1996/1997	1997/1998	1998/1999	1999/2000
1 dagdeel	7%	2%	2%	8%
2 dagdelen	61%	63%	54%	44%
3 dagdelen	26%	26%	32%	41%
4 dagdelen	5%	7%	8%	6%
5 dagdelen	2%	1%	4%	1%

Bron: De Rotterdamse Onderwijsmonitor. 1-meting 2002. Dienst Stedelijk Onderwijs Rotterdam

## Utrecht

Voortgangsrapportage Grotestedenbeleid, voorjaar 2003: “In school 2001-2002 zijn 16 voorschoolgroepen gerealiseerd; in iedere voorschoolgroep wordt voorzien in opvoedingsondersteuning. De voorschool is bij uitstek geschikt voor ontwikkelingsstimulering (taal en sociaal gedrag).”

afb 2. Opvang van de kinderen tussen 2½ en 4 jaar



Bron: Utrecht Monitor 2004. Maart 2004. [www.onderzoek.utrecht.nl](http://www.onderzoek.utrecht.nl)

## Amsterdam

Over Amsterdam zijn erg lastig gegevens te vinden. Alle documenten en websites die Amsterdam op hun website<sup>18</sup> Op hun website is alleen nog het op 27 januari 2004 geplaatste bericht te vinden: “Tot op heden zijn er 64 Voorscholen met een bereik van 5000 kinderen.” (www.dmo.amsterdam.nl opgehaald op 04/08/04)

Omdat effect op het gebied van onderwijsachterstanden vooral te zien is op hele lange termijnen en dit erg lastig meetbaar te maken is alleen heel voorlopig aan te geven dat er in de G4 leerlingen zijn die hun achterstanden inlopen.

### 6.2.2 Sociale pijler: veiligheid

*Verbetering van de doorstroming van de maatschappelijke opvang.*

Indicator: gemiddelde verblijfsduur in de maatschappelijke opvang.

*Bron:* Wolf, Judith, Dorine Greshof, Janet Jager. *Aan de voordeur van de vrouwenopvang*. Trimbosinstituut, mei 2003, pag. 75, 76

De mensen die voor deze opvang in aanmerking komen, zijn in termen van de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling de ‘verkommerden en verloederden’ (RMO 2001: 11). Het gaat om mensen die ‘er niet in slagen om zelf hun steun te organiseren’ op het moment dat ze geconfronteerd worden met problemen. Hun probleem is vaak dat ze dak- of thuisloos zijn, psychiatrische problemen hebben of kampen met een verslaving (idem: 11).

---

<sup>18</sup> Het gaat dan om de volgende websites: www.dmo.amsterdam.nl en www.onderwijs.amsterdam.nl. Ik heb op verschillende dagen gekeken in juni/juli/augustus 2004

**TABEL 2.5 VERANDERINGEN IN AANMELDINGEN EN OPNAMEN IN RELATIE TOT DE CAPACITEIT VAN BIJ DE FEDERATIE OPVANG AANGESLOTEN VOORZIENINGEN DIE HUN REGISTRATIECIJFERS AANLEVERDEN, EN DE GEMIDDELDE VERBLIJFSDUUR, IN DE PERIODE 2000-2001**

Veranderingen	Periode 2000-2001			
	In capaciteit <sup>1</sup> , in %	In aanmeldingen <sup>2</sup> , in %	In opnamen, in %	In gemiddelde verblijfsduur <sup>3</sup> (dagen)
Vrouwenopvang, residentieel	- 3	+ 9	- 9	Van 57 naar 66
Vrouwenopvang, begeleid wonen & woonbegeleiding	+ 41	+ 42	- 20	Van 269 naar 373
Crisisopvang, residentieel	- 9	+ 18	- 10	Van 42 naar 63
Dak- en thuislozenopvang, residentieel	+ 56	+ 52	+ 4	Van 278 naar 480
Overige opvang, begeleid wonen & woonbegeleiding	+ 106	+ 39	+ 84	Van 311 naar 475
Totaal	+ 39	- 20	- 4	

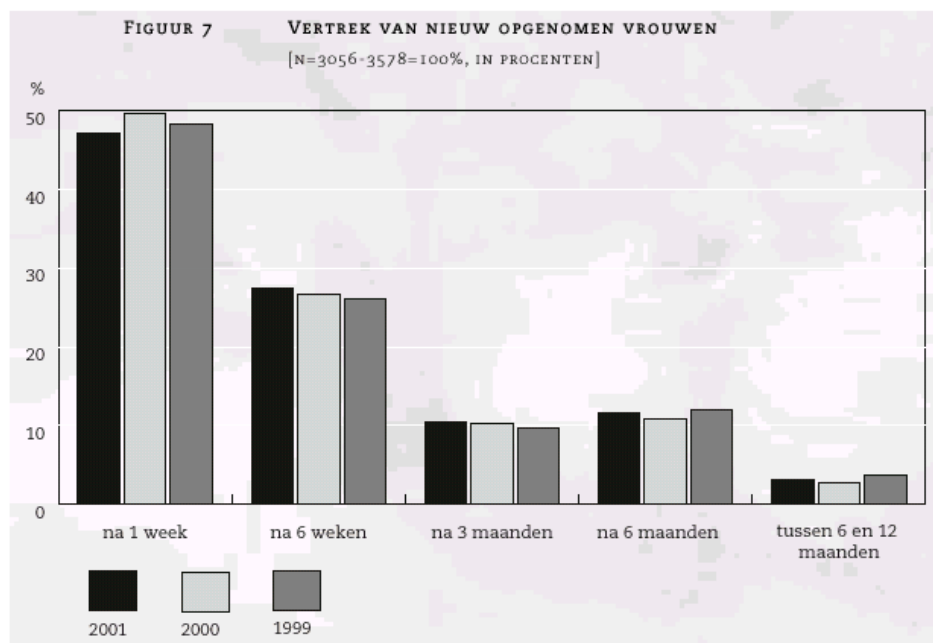
<sup>1</sup> Capaciteit van voorzieningen die bij Federatie Opvang registratiecijfers aanleverden, zgn responsvoorzieningen.

<sup>2</sup> Het betreft aanmeldingen van cliëntsystemen, exclusief meegekomen kinderen. Meestal gaat het hierbij om één persoon, maar soms ook om (echt-)paren, bijvoorbeeld bij de crisisopvang en begeleid wonen & woonbegeleiding, overige opvang.

<sup>3</sup> Bij vertrek gemeten.

## 5.7 VERTREK

We zagen dat het vrouwen vaak de nodige moeite kost om opgenomen te worden en dat dit vaak ook nogal wat tijd vraagt. Als de vrouwen zijn opgenomen, hoe lang blijven zij dan in de voorzieningen? Deze vraag is mede van belang omdat de door- en uitstroom weer bepalend zijn voor de instroom.



In de periode van 1999 tot en met 2001 veranderde de verblijfsduur van de, let wel, in die jaren nieuw opgenomen vrouwen amper. De gemiddelde verblijfsduur was net iets meer dan een maand. Bijna de helft van de vrouwen was na één week weer vertrokken. Na zes weken was nog eens ruim een kwart weg, en na drie maanden nog eens eentiende deel. Tussen de zes en twaalf maanden bleef zo'n 13 tot 15%. Binnen een jaar waren alle nieuw opgenomen vrouwen dus weer vertrokken.

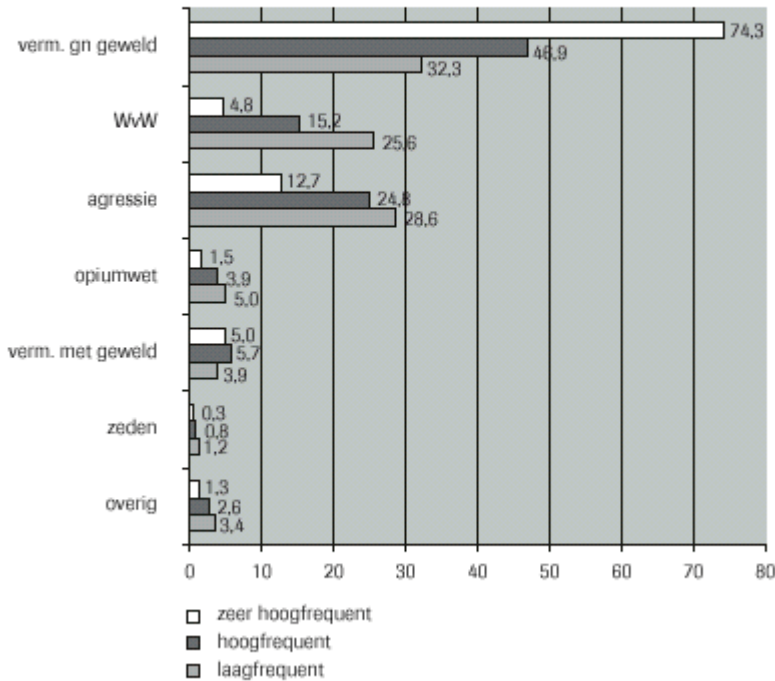
Voor deze groep draagt de overheid zorg (idem: 11). De overheid doet dit door voorzieningen van opvang te creëren. De maatschappelijke opvang heeft tot doel deze mensen 'zoveel mogelijk aan de maatschappij te laten deelnemen' (Trimbos-instituut 13/07/04 [www.trimbols.nl](http://www.trimbols.nl)). In de afgelopen jaren is de verblijfsduur in de maatschappelijke opvang langer geworden. Volgens de Monitor Maatschappelijke Opvang (VWS 2003: 7) duidt dit op verstopping van de instellingen. Op het moment dat de verblijfsduur korter wordt betekent dat, dat de doorstroom beter is. Wat zou betekenen dat er meer mensen geholpen kunnen worden.

*Het verminderen van de criminaliteit gepleegd door jeugdige en volwassen veelplegers, mede door de realisatie van preventieve maatregelen en een sluitend systeem van nazorg ten behoeve van deze doelgroep.*

Indicator: het percentage jeugdige en volwassen allochtonen en autochtone veelplegers waarvoor door een stad nazorg en/of resocialisatietrajecten worden aangeboden (ten opzichte van het totale aantal geregistreerde jeugdige en volwassen veelplegers (in HKS)).

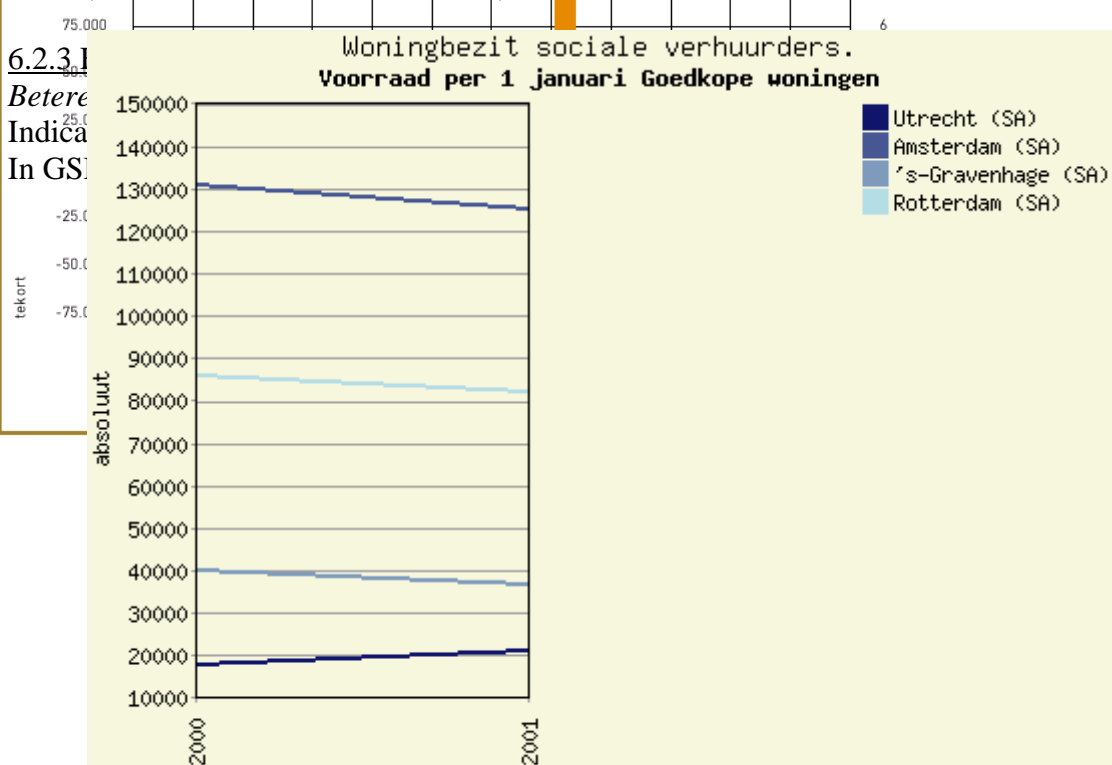
Bron: Wartna, B.S.J., N. Tollenaar. *Bekenden van Justitie Onderzoek en beleid. Een verkennend onderzoek naar de 'veelplegers' in de populatie van vervolgte daders.* 2004 WODC

**Figuur 6d: Laagfrequente, hoogfrequente en zeer hoogfrequente veelplegers**

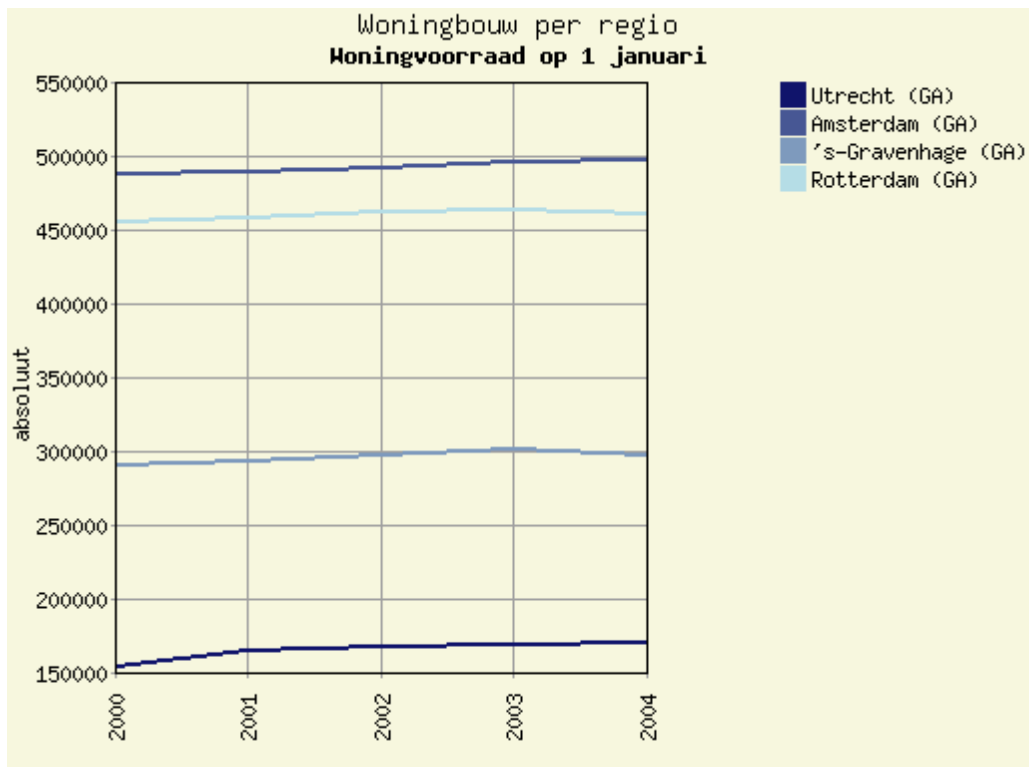


Uit literatuuronderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC) blijkt dat resocialisatietrajecten voor verschillende soorten delinquenten positief effect heeft. Het gaat dan met name om plegers van geweld en ernstige delicten en verslaafden (Beenackers 2001). Eén en ander wordt gebaseerd op grootschalig onderzoek uit het buitenland. Het is wel zo dat niet alle soorten resocialisatie effect hebben. ‘Resocialisatie door behandeling’ (Ministerie van Justitie 2004), zoals cognitieve training blijkt goed te werken bij deze categorie delinquenten. Er is een kleine groep delinquenten die veelvuldig strafbare feiten pleegt en daarvoor stelselmatig met de politie in aanraking komt. De criminaliteit van deze veelplegers tast de leefbaarheid in vooral de stedelijke gebieden ernstig aan. (Ministerie van Justitie 2003: 11).

**Figuur 2-10. Kwalitatief tekort en vraagdruk naar eigendom en woningtype per stedelijk woonmilieu in 1998 en 2002**

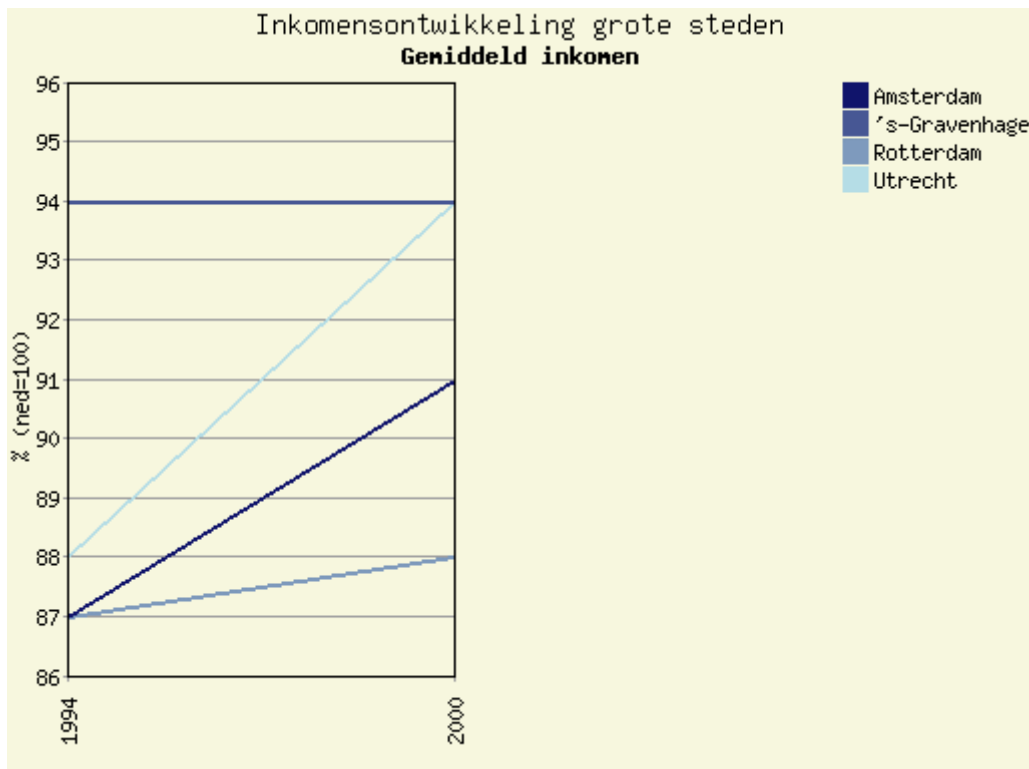






Uit: *Gescheiden markten? De ontwikkelingen op de huur- en koopmarkt.*  
November 2003, ministerie van Vrom

Bron: [www.statline.nl](http://www.statline.nl) (gemaakt op 13/07/04)



Bron: [www.statline.nl](http://www.statline.nl) (gemaakt op 13/07/04)

Deze indicator is gericht op een meer gedifferentieerde woningmarkt in de grote steden. Daar is al vóór GSB mee begonnen (VROM-raad 2001). Een meer gedifferentieerde woningmarkt zou leiden tot het behouden en terughalen van de midden- en hogere inkomens. Meer koopwoningen en minder (sociale) huurwoningen is één indicator die aangeeft dat midden- en hogere inkomens terug de stad inkomen en dat lagere inkomens naar elders vertrekken. Dit is een wenselijke ontwikkeling omdat ‘de aanwezigheid van koopkrachtige huishoudens’ goed zijn voor ‘het economische draagvlak van de vier grote steden’. ‘Door op de toenemende vraag van deze groep naar hoogwaardige centrum-stedelijke woonmilieus in te spelen kunnen de steden een flinke economische en sociale impuls krijgen (SCP 2001: 53).’

#### 6.2.4. Economische pijler

*Verbeteren gemeentelijke ondernemersklimaat.*

Indicator: Tevredenheid ondernemer over gemeentelijke dienstverlening

Bron: Wils J. e.a., *Benchmark gemeentelijk ondernemersklimaat*. Ministerie van Economische Zaken. Juni 2002

*Algemeen oordeel ondernemingsklimaat.*

	Nulmeting	Tussenmeting
Gemiddelde G30	6,4	6,6
Gemiddelde G4	6,2	6,5
Minimumscore	5,9	6,2
Maximumscore	6,7	6,9

“Per gemeente wordt aan de diverse elementen verschillend belang gehecht. In tabel 2.2 is per gemeente aangegeven welke elementen volgens de ondernemers het meest meetellen bij het beoordelen van het lokale ondernemingsklimaat. Hierbij zijn alleen die elementen meegenomen die door tenminste 20% van de ondernemers in de betreffende gemeente zijn genoemd.”

**Tabel 2.2** Overzicht belangrijkste elementen ondernemingsklimaat\*

Gemeente	Verkeer en parkeren	Organisatie	Communicatie	Dienstverlening	Ruimtelijk beleid	Woonklimaat
Amsterdam	x					
Den Haag	x		x	x		
Rotterdam	x	x		x		
Utrecht	x				x	

\* De ondernemers is gevraagd de voor hen twee belangrijkste elementen te noemen. Alleen die aspecten zijn vermeld die door tenminste 20% van de ondernemers zijn genoemd.

“De ondernemers hebben aangegeven of naar hun mening de aandacht van de gemeente voor het ondernemingsklimaat gedurende de afgelopen twee jaar is toe- of afgenomen.”

**Tabel 2.3** Toe- of afname aandacht ondernemingsklimaat gedurende afgelopen twee jaar

	Toegenomen	Gelijk gebleven	Afgenomen	Weet niet/geen mening
Rotterdam	29%	41%	10%	20%
Den Haag	26%	44%	10%	19%
Amsterdam	24%	41%	13%	22%
Utrecht	19%	41%	12%	28%

De indicator over het ondernemersklimaat heeft te maken met de doelstelling voor een betere economische structuur van de stad. Op het moment dat het ondernemingsklimaat in een stad goed is, wordt deze stad ook aantrekkelijk voor nieuwe ondernemers en blijft ze aantrekkelijk voor zittende ondernemers. De economische structuur van een stad, staat of valt met die ondernemers (Boeckhout 1999). Uit bovenstaande gegevens is af te leiden dat de mening over het ondernemingsklimaat in de grote stad, in alle G4, is toegenomen.

*Verminderen aantal verouderde bedrijventerreinen en verbeteren aanbod van nieuwe bedrijventerreinen.*

Indicator: hoeveelheid hectare geherstructureerde en aantal hectare nieuw aangelegde bedrijventerreinen

Bron: Wils J. e.a., *Benchmark gemeentelijk ondernemersklimaat*. Ministerie van Economische Zaken. Juni 2002

*“In onderstaande tabel is de waardering weergegeven van ondernemers voor de beschikbaarheid van geschikte bedrijfslocaties.”*

	Nulmeting	Tussenmeting
Gemiddelde G30	6,1	6,2
Gemiddelde G4	5,8	5,9
Minimumscore	5,6	5,4
Maximumscore	6,7	6,8

*“Deze tabel geeft een overzicht van de waardering van de ondernemers voor de gemeentelijke ontwikkeling van nieuwe bedrijfslocaties en de herstructurering van bestaande terreinen.”*

	Nulmeting	Tussenmeting
Gemiddelde G30	6,1	6,3
Gemiddelde G4	5,7	5,9
Minimumscore	5,4	5,6
Maximumscore	6,6	6,7

Deze indicator is van belang om de stad aantrekkelijk te houden voor ondernemers. Ondernemers zijn altijd op zoek naar nieuwe locaties om bedrijfspanden te vestigen. Verder moeten bedrijventerreinen ook goed bereikbaar blijven (Rondeel 2001). Als er goede locaties zijn in een stad om een bedrijf te vestigen, komen bedrijven ook eerder naar de stad toe, wat weer werkgelegenheid met zich meebrengt.



## 7. Conclusies en aanbevelingen

### In hoeverre zijn GSB-I en GSB-II effectief geweest en leidt dit tot een rechtvaardiging van GSB-III?

#### Deelvragen

Ik wil bovenstaande vraagstelling beantwoorden doormiddel van de volgende deelvragen.

- a. Hoe kan het GSB beoordeeld worden?
- b. Hoe ziet de geschiedenis van het GSB eruit? In hoeverre zijn doelstellingen verschoven en veranderd? Wat zijn de verschillen tussen GSB-I, GSB-II en GSB-III?
- c. Hoe functioneert het GSB op dit moment? Wat kunnen we leren voor GSB-III? We zitten in de overgang van GSB-II naar GSB-III. Wat zijn de toekomstverwachtingen?
- d. Is er een verband te leggen tussen het GSB en de beleidseffecten in de 4 grote steden?

#### **Deelvraag a**

In hoofdstuk twee heb ik iets gezegd over de beleidsarena van het Grotestedenbeleid en over het feit dat GSB een multi-actor-setting is en wat dat voor consequenties zou kunnen hebben. Daarna heb ik het begrip 'beleidsruimte' van Van der Laan verder geïntroduceerd. Met de beleidsarena in het achterhoofd zal ik aan de hand van de begrippen van Van der Laan conclusies formuleren.

#### Wat zou een rechtvaardiging zijn?

Een gerechtvaardigd GSB is, zoals uit het hoofdstuk over de geschiedenis in elk geval blijkt, een samenhangend, integraal beleid, dat ervoor zorgt dat de grote steden de opgave waar ze voor staan, het hoofd te bieden. De grote steden kampen met grote problemen op het gebied van werkgelegenheid, veiligheid, criminaliteit, leefbaarheid en fysieke infrastructuur. Het GSB is een middel om ervoor te zorgen dat de 'samen leven mogelijk blijft in de grootstedelijke samenleving' en dat de steden 'de internationale concurrentie aan kunnen en de voorwaarden kunnen scheppen voor hertel en opbloei van de grote steden' (Deltaplan Grote steden 1994: 5, 6). Gaandeweg de discussie over GSB, blijkt dat dit soort outcomedoelstellingen niet een doel op zich moeten worden en er worden allerlei outputdoelstellingen en indicatoren geformuleerd. Het behalen van resultaat op deze output en indicatoren wordt dan succesvol genoemd. Verder wil het GSB ook bestuurlijke resultaten boeken. Men wil gaan streven naar meer integratie van het beleid, meer mogelijkheid tot prestatiesturing, minder bureaucratie en partnerschap tussen steden en Rijk. De koppeling tussen bestuurlijke en maatschappelijke resultaten zit in de *beleidsruimte* die de steden hebben en krijgen om meer maatwerk te kunnen leveren in hun eigen stad.

#### **Deelvraag b**

De geschiedenis van het GSB zal ik niet herhalen hier. Wel is duidelijk geworden dat de relatie tussen de indicatoren en de outcome onvoldoende duidelijk is en er dus in de GSB-I en GSB-II periodes weinig te zeggen valt, over de effectiviteit van het beleid. In GSB-II is de samenhang tussen de verschillende projecten sterk gezocht door meer in pijlers te organiseren. Aan het einde van deze periode blijkt dat de ministeries nog sterk sturen op hun eigen regelingen en dat ook de gemeentelijke diensten zich nog sterk oriënteren op hun eigen sector. Wat aangeeft dat March erg actueel is. De verschillende actoren gaan voor zichzelf en zullen niet snel eigen zaken opgeven voor iets van de andere actor. Door BDU's in GSB-III is geprobeerd om de bestedingsvrijheid van de steden te vergroten, waardoor er in de steden meer integraal gewerkt zou kunnen worden.

## **Deelvraag c/d**

De onderzoeksresultaten geven het volgende aan.

### *Spreiding materiële hulpbronnen*

Uit de interviews blijkt dat de steden ruim beschikken over *informatie* en gegevens over hun eigen stad. Men weet goed waar de problemen liggen, hoewel op detail dat altijd nog beter zou kunnen. Het Rijk heeft een informatieachterstand op de steden. Ik heb niet het idee gekregen dat steden deze informatievoorsprong bewust uitbuiten, wel dat de steden beter weten wat er in hun eigen gebied gebeurt dan dat het Rijk dat weet.

De steden geven aan met allerlei veldpartijen contact te hebben, om een goed beeld van de stad te krijgen en informatie te verzamelen.

De *capaciteit* van de G4 is groot. De diensten worden getypeerd als grote apparaten waar veel deskundigheid aanwezig is. De capaciteit voor specifiek GSB verschilt per stad. Er zijn steden met hun eigen GSB-bureau, er zijn steden die GSB in de 'lijn' hebben weggezet. De herkenbaarheid van GSB binnen een bepaalde stad, wordt bevorderd door zo'n bureau. Of het echt invloed heeft op de resultaten van het beleid is niet duidelijk.

Ook de capaciteit van de ministeries lijkt goed in orde, zowel Rijk als steden hebben daar weinig problemen mee.

In sommige steden zijn er stadsdelen of deelgemeenten die concrete bevoegdheden hebben op de GSB-terreinen. Deze leveren een extra beslisslaag op en ook vertraging in de besluitvorming. Verder worden er door deze stadsdelen en deelgemeenten wel een andere accenten gelegd dan door de centrale stad. Ook de wijken en stadsdelen zonder eigen bevoegdheden, maar met een uitvoerende functie blijken nog wel eens andere accenten in die uitvoering te leggen. Alle steden geven aan dat ze gaan investeren in die relatie om ervoor te zorgen dat verantwoordelijkheden duidelijk zijn.

De steden hebben goed in beeld welke organisatie in het veld een rol spelen, maar zijn nog niet altijd goed in staat om deze *relaties* aan te spreken. Deels ook omdat ambtenaren vaak nog wel het idee hebben dat ze het zelf wel goed weten. Hoewel er wel verbetering in is gekomen, in vergelijking met de begin periode van GSB. De GSB-ambtenaren bij het Rijk onderhouden weinig contacten met het veld, maar voornamelijk met de steden.

### *Motivatie*

De persoonlijke motivatie van ambtenaren bij de gemeente, voor hun eigen werk, is erg groot. Men wil zich graag inzetten voor hun eigen stad. Het geloof in de GSB-filosofie is over het algemeen ook zeker aanwezig. Men ziet in dat integraal werken effectiever beleid zou kunnen opleveren. Ondanks dat is de motivatie voor GSB niet bijzonder hoog, dat heeft alles te maken met het systeem zoals dat er is. Men gaat door met het systeem, omdat er geld aan vast zit en de doelstellingen op zich wel bijdragen aan een de kwaliteit van de stad waar men voor werkt. Gemeenten worden wel als gemotiveerd neergezet door het veld, ondanks alle kritiek.

Bij het Rijk is de motivatie onder ambtenaren hoger. Zij vinden ook wel dat er zaken kunnen veranderen aan het systeem, maar vinden het zoals het is ook wel goed.

Bij zowel Rijk als ambtenaren is de motivatie voor GSB niet toegenomen door de onderhandeling rondom GSB-III. Toch zijn er ook ambtenaren die aangeven dat de onderhandelingen 'hard' zijn geweest en dat er nu weer moet worden geïnvesteerd.

Belangrijk is dat de G4 het gevoel hebben dat het kabinet/het Rijk de echt grootstedelijke problematiek in hun steden onvoldoende onderkennen en geen beleid op de echt grote stad.

### *Politiek-bestuurlijke cultuur*

De ambtenaren in de steden zijn van mening dat hun eigen bestuurders bereid zijn verantwoordelijkheid te nemen voor hun stad. Ook Rijksambtenaren hebben het idee dat hun eigen minister bereid is verantwoordelijkheid te nemen voor eigen beleidsdossiers. Vooral in de steden heeft men echter ook het idee dat bestuurders niet zo hard lopen voor GSB. Bestuurders gaan voornamelijk voor hun eigen portefeuille en GSB alleen als het echt nodig is.

De steden zijn tevreden over de besluitvormingsprocessen die worden doorlopen met de partners in het veld, hoewel die partners daar nog wel eens anders over denken. Over het algemeen heeft men het idee dat actoren open zijn, dat er bereidheid is tot compromis en dat er begrip is voor elkaars belangen. Deze houding hebben steden niet ten opzichte van het Rijk. Zeker als het gaat over de onderhandeling rond GSB-III, heeft men sterk het idee dat de departementen allemaal alleen voor hun eigen specifieke doelstellingen gaan en niet gericht zijn op het totale resultaat. De bereidheid tot compromis is er niet altijd, ook steden zijn hier niet altijd op gericht. Beide partijen proberen zoveel mogelijk uit het onderhandelingsproces te halen en zo weinig mogelijk eigen zaken op te geven.

Binnen de steden heeft vooral de fysieke pijler een sterke positie. De sociale pijler blijft vaak wat achter, ook omdat hier veel verschillende regelingen in omgaan en het veld van deze pijler ook sterk versnipperd is. De fysieke pijler lijkt ook niet altijd voldoende te investeren in de sociale pijler, ze gaan gewoon hun eigen gang.

Veldpartijen hebben vaak het idee dat er onvoldoende naar hen wordt geluisterd. Hoewel dit ook sterk verschilt per partij. De veldpartijen die veel geld hebben in te brengen, zoals een woningbouwcorporatie hebben wel veel macht.

De hulpbronnen worden wel degelijk ingezet om het beleid te verbeteren en ook richting het Rijk. De deskundigheid bij de steden wordt ingezet om het beleid vorm te geven en ook om te onderhandelen en te overleggen met het Rijk. Er wordt vooral sectoraal overlegd met de vakdepartementen. In die overleggen wordt informatie over en weer uitgewisseld. Ik heb niet het idee dat men ook probeert relaties in het veld in te zetten om het beleid van het Rijk te veranderen. Informatie is wel een manier om te laten zien dat het beleid wel werkt en om opnieuw geld binnen te krijgen.

### *Substitutie*

Steden lijken wel in staat om op verschillende plaatsen middelen aan te boren. Toch geven de steden ook aan dat er te weinig geld is om echt te schuiven met middelen. Het Rijk van haar kant geeft aan dat middelen niet altijd efficiënt worden ingezet.

### *Maatschappelijke effecten*

De maatschappelijke effecten van het GSB zijn erg lastig te achterhalen. De koppeling tussen output en outcome is nooit gemaakt en de doelstellingen uit het GSB-I en GSB-II zijn niet meetbaar gemaakt. Door de jaren heen is dat wel geprobeerd, maar het blijft lastig om de effectiviteit van het beleid vast te stellen. Verder is het erg lastig om gegevens te vinden over de indicatoren. Uit de indicatoren die ik heb laten zien kan alleen voorzichtig worden geconcludeerd dat er wel wat effecten zijn te zien, ook omdat er een aantal indicatoren is gebruikt waarvan bepaald is dat ze leiden tot de gewenste outcome. Een tweede reden waarom het lastig is effecten aan te geven is dat het GSB niet het enige beleid is dat wordt gevoerd in een stad. Daardoor is het niet altijd mogelijk om aan te geven of een effect specifiek een relatie heeft met het grotestedenbeleid. Een laatste reden: allerlei omstandigheden in de wereld en de economie waar we als land, laat staan als stad, invloed op hebben.

### *Bestuurlijke effecten*

De bestuurlijke effecten gaan over drie zaken: integraliteit, prestatiesturing en partnerschap tussen Rijk en steden.

De integraliteit komt wel tot stand in de steden. Het gaat moeizaam, maar er is in de afgelopen 9 jaar meer samenwerking tussen verschillende sectoren ontstaan en men ziet over het algemeen ook dat het effectief kan zijn. Toch willen diensten graag zeggenschap houden over hun eigen doelstellingen en zeker in tijden van bezuinigingen zullen diensten niet zo snel hun geld willen inzetten op andere terreinen. De samenwerking tussen sociaal en fysiek blijkt nog erg lastig, omdat deze twee sectoren in heel verschillende termijnen denken. Fysiek heeft een langer termijnvisie en sociaal denkt meestal niet verder dan een jaar of twee, dat botst heel vaak.

Bij het Rijk ontstaat integraliteit nog niet. Zowel binnen het ministerie als tussen ministeries blijkt het lastig om informatie uit te wisselen en gezamenlijk beleid te maken. De ambtenaren op de ministerie geven aan dat de ministeriële verantwoordelijkheid het lastig maakt om de zeggenschap van middelen en bevoegdheden over te hevelen naar een ander ministerie, wat wel de integraliteit tussen ministeries zou kunnen bevorderen.

De prestatiesturing wordt overwegend positief gewaardeerd. De diensten vinden het erg prettig dat ze kunnen meten wat de resultaten van hun beleid zijn, ook omdat dit, knelpunten in de organisatie bloot legt. Tegelijk waarschuwt men dat sturen op resultaat niet alles moet zijn. Het teveel fixeren op concreet meetbare doelstellingen zou ertoe kunnen leiden dat ambtenaren de achterliggende outcome uit het oog verliezen.

### Hoe functioneert het GSB op dit moment?

Mijn conclusie is dat GSB wel bestaat in de G4, maar dat het iets is wat naast het gewone beleid bestaat. De motivatie voor het systeem is erg laag, maar al het werk gebeurt wel, omdat ambtenaren erg gemotiveerd zijn voor hun eigen stad.

De diensten zijn voornamelijk bezig met het sectorale beleid en waar men dat nodig acht, wordt er samengewerkt met andere diensten. Vanuit de multi-actor-setting kan dit worden verklaard, doordat actoren in principe alleen gaan voor hun eigen zaak en niet snel iets van een ander zullen overnemen. De integraliteit ontstaat wel, omdat er wel partners worden gezocht voor eigen beleid en er coalities worden gevormd.

Ambtenaren gebruiken de informatie die er is, zetten eigen capaciteit voldoende in en hebben contacten met het veld, hoewel dat wel beter kan. Verder zijn ze gemotiveerd om informatie te verzamelen, maar wel voor eigen dienst. Het verzamelen van informatie voor GSB, wordt als extra ervaren en men vindt dat niet altijd nuttig. Er is genoeg deskundigheid binnen de steden, die daarom vaak het advies van het Rijk niet nodig hebben. De deskundigheid wordt wel gebruikt om te proberen Rijksambtenaren te beïnvloeden.

Prestatiesturing is een goed middel om knelpunten in de organisatie te vinden. De meeste ambtenaren vinden dit een prettige manier van werken, omdat het gericht is op het behalen van resultaten.

Het blijft lastig voor steden om voldoende aanvullende middelen te vinden om het beleid echt succesvol te laten worden. Het geld vanuit GSB is nooit bedoeld om dekkend te zijn, maar meer als opstartkosten. Gemeenten zien dat niet altijd. Aan de andere kant is er, vanuit het Rijk ook niet de mogelijkheid om te schuiven met de GSB-gelden. De gelden zitten vast aan allerlei regelingen en voorwaarden, waarop vanuit het ministerie volop wordt gecontroleerd.



De relatie met het Rijk is wisselend. Deze beleidsarena laat een sterk wisselend beeld zien. Als het gaat over de onderhandelingen dan lijkt het er heel duidelijk op dat de actor Rijk en de actor G4 lijnrecht tegenover elkaar staan. De G4 hebben een soort coalitie gevormd, waardoor ze meer een vuist kunnen maken richting het Rijk.

De integraliteit wordt niet bevorderd, omdat gemeentelijke diensten contacten onderhouden met de vakdepartementen en zien niet in waarom ze via BZK moeten gaan communiceren. Interessant is om te zien dat diensten daar wel partners zoeken en vaak op een hele collegiale manier omgaan met hun eigen vakdepartementen. Dit ligt wel vaak aan het feit dat ze persoonlijk goede contacten hebben met 'het contactpunt op het ministerie'. De coördinatie van BZK wordt door beide kanten niet als goed ervaren, terwijl ook in GSB-III BZK een nadrukkelijke coördinerende rol krijgt. De steden vinden het jammer dat het Rijk teveel sturend wil optreden en hebben het idee dat ze te weinig ruimte krijgen om het beleid toe te passen op hun eigen lokale problematiek.

### De verwachtingen omtrent GSB-III

De onderhandelingen met het Rijk over GSB-III hebben zeker bij de steden niet erg motiverend gewerkt. Men vindt het nieuwe systeem met de BDU's op papier erg mooi, maar verwacht in de praktijk niet, nu alleen met BZK om tafel te zitten. Verder verwacht men niet dat het mogelijk is om het geld naar eigen inzicht in te zetten, maar dat de departementen toch zullen proberen te blijven sturen op hun eigen regelingen. Dat maakt niet dat steden willen werken aan GSB en daarvoor verantwoordelijkheid te nemen. Ook vindt men het vervelend dat er zo weinig geld mee is gemoeid. Bij het Rijk zijn de verwachtingen omtrent GSB-III beter. Men is tevreden met het onderhandelingsresultaat, maar geeft tegelijk ook aan dat ze inderdaad waarschijnlijk wel sterk gaan letten op eigen indicatoren en geldstromen. Waardoor de verwachte schuifruimte waarschijnlijk verdwijnt en steden opnieuw vastzitten aan de verschillende regelingen en voorwaarden.

### **Terug naar de hoofdvraag.**

*In hoeverre zijn GSB-I en GSB-II effectief geweest en leidt dit tot een rechtvaardiging van GSB-III?*

Aan de ene kant verwacht ik dat het GSB-III niet te rechtvaardigen is, als systeem. Er is teveel wantrouwen tussen Rijk en steden en het geloof in het GSB-systeem is zeker bij de steden erg laag. De bureaucratie zal wel iets afnemen, maar de bestedingsvrijheid neemt niet toe. Ook het resultaat op het maatschappelijke vlak moet niet worden overdreven, omdat er niet heel veel geld beschikbaar is voor GSB en de steden ook niet veel extra mogelijkheden om geld elders vandaan te halen.

Aan de andere kant kan het GSB, ondanks GSB, wel succesvol worden. De maatschappelijke doelstellingen in het GSB worden door alle betrokkenen onderschreven en er is nu een concrete koppeling tussen de indicatoren en de outcome van het beleid. De ambtenaren in de steden zijn wel erg gemotiveerd om iets te doen voor 'hun' stad en dat maakt dat ze zich ook willen inzetten voor deze doelstellingen. Omdat ambtenaren erg met hun eigen stad bezig zijn, willen ze ook graag informatie verzamelen, meer dan het Rijk dat wil.

Verder verwacht ik dat de prestatiebesturing zal blijven, omdat velen daar erg positief over waren.

Ook de mate van integraliteit zal nog wel verbeteren, omdat de stedelijke ambtenaren wel inzien dat meer samenhang in het beleid beter is, maar wel alleen als het nuttig is, niet integraliteit om de integraliteit, niet samenwerken om het samenwerken.

## **Aanbevelingen**

Op dit moment is het onduidelijk of GSB leidt tot duidelijke maatschappelijke effecten. Het SMART maken van de doelstellingen lijkt daarom een stap in de goede richting. Dit moet wel blijvend worden gecontroleerd en er moet een mogelijkheid blijven om dit halverwege de periode bij te stellen, omdat er anders achteraf weer geen echte verantwoording kan worden gegeven over het besteedde geld.

De effectiviteit van een maatregel hangt af van de input en de throughput, zoals we dat net zagen. De input is geld en mankracht. De hoeveelheid mensen in de G4 is geen probleem. We zouden ze meer kunnen putten uit de informatie, vaardigheden en deskundigheid van externe partners. De hoeveelheid geld is op sommige plaatsen wel een probleem. Als Rijk zou men meer moeten durven investeren in de echt grootstedelijke problematiek. Dat is echter niet voldoende. In de throughput moet meer vertrouwen tussen Rijk en steden ontstaan. Vanuit March is dit een lastige opgave. Actoren zijn niet altijd bereid om eigen ideeën op te geven. Toch denk ik dat dat hier noodzakelijk is, omdat de problematiek dat vraagt. Er moet dus worden geïnvesteerd in de relatie tussen steden en Rijk en er moet meer een gezamenlijke gedragen, visie komen op de grootstedelijke problematiek. De G4 weten goed wat er moet gebeuren in eigen stad, het Rijk mag daar natuurlijk op sturen, maar doe dat dan inderdaad vanuit de partnerschapsgedachte.

Mijn aanbeveling wat betreft het systeem is om de minister voor Grotestedenbeleid weer terug te halen, als een projectminister nieuwe stijl. Geef deze verantwoordelijkheid over het hele GSB-budget. Hij/zij gaat dit geld verdelen. Voordeel is dat steden niet allerlei verschillende geldstromen krijgen om niet in de onzekerheid zitten of ze wel voldoen aan alle voorwaarden. Ook moet deze minister bevoegdheden krijgen om de betrokken ministeries opdrachten te geven, om zo de integraliteit te bevorderen. Doormiddel van deze minister blijft de aandacht voor 'de grote stad' groot, ook binnen het Kabinet. Ook hebben de steden een duidelijk en 'sterk' aanspreekpunt, wat het vertrouwen ook zou kunnen bevorderen.

Doordat steden nu één budget krijgen en niet allerlei verschillende stroompjes, mogen ze het geld ook meer naar eigen inzicht verdelen. Ze kunnen dit dan ook besteden aan die zaken die het hardst geld nodig hebben. Gemeenten aan de andere kant zullen dan ook echt moeten werken aan dat integrale beleid. de gemeentelijke diensten zijn er ook erg goed in om eigen diensten visies te formuleren, zonder dit te combineren met andere diensten. Schrijf met elkaar een visie op de stad en definieer daarin wat elke dienst daaraan kan bijdragen en niet andersom.

## Literatuur

Algemene Rekenkamer, *Grotestedenbeleid*. Tweede Kamer 2000-2001, 27650, nr. 1-2.

Algemene Rekenkamer, *Grotestedenbeleid: stand van zaken 2002*. Tweede Kamer 2002-2003, 28786, nr. 1-2

Beenackers, E.M.Th., *Effectiviteit van sanctieprogramma's: bouwstenen voor een toetsingskader. Een literatuuronderzoek*. 2001. www.wodc.nl

Boeckhout, S., *Vitale stadseconomie en grote-stedenbeleid*. In: Rooilijn. 1999. afl. 9, pag. 454-459

Bogt, H.J., ter., G.J. van Heeden. *Kwaliteit van prestatiemeting bij gemeentelijke overheden*. In: Bestuurskunde. 1994. afl. 1, pag. 2-12

Bressers, J.Th.A. en A. Hoogerwerf (red.). Hoofdstuk 1: Inleiding tot de beleidsevaluatie. In: *Beleidsevaluatie*. 1991. pag. 19-31

Brinkman, L.C., *Slotnotitie Visitatiecommissie Grotestedenbeleid G4*. 28 februari 2002

Sint M., *Visitatierapport Den Haag*. Lysias. 2002

Brinkman, L.C., *Visitatierapport Amsterdam*. Lysias 2002

Brinkman, L.C., *Visitatierapport Rotterdam*. Lysias 2002

Brinkman, L.C., *Visitatierapport Utrecht*. Lysias 2002

Centraal Planbureau., *De pijlers onder de kenniseconomie. Opties voor institutionele vernieuwing*. Januari 2002

Centraal Planbureau., *Naar een effectiever grotestedenbeleid*. Werkdocument, no. 117. Den Haag. 2000

Centraal Planbureau., *Preventie van onderwijsachterstanden*. Januari 2002

Denters, S.A.H., O. van Heffen en H.M. de Jong. *Het grotestedenbeleid, Rijk en gemeenten*. In: Bestuurskunde. 1999a. afl. 3. pag. 96-105

Denters, S.A.H., O. van Heffen en H.M. de Jong, *Grotestedenbeleid: tussenbalans en perspectief*. In: Bestuurskunde. 1999b. afl. 3, pag. 94,95

Denters, S.A.H., O. van Heffen en H.M. de Jong, *Grotestedenbeleid: proeftuin of procrustusbed?* In: Bestuurskunde. 1999c. afl. 3, pag. 106-115

Denters, S.A.H., *Greep op het grotestedenbeleid: observaties en stellingen*. In: Bestuurswetenschappen. 2000. afl. 4, pag. 277-285

Denters, S.A.H., *Prestatiesturing: pronkstuk of probleem? Prestatiemeting in theorie en praktijk van het Nederlandse grotestedenbeleid*. Bewerking van een voordracht gehouden tijdens de Workshop Vitale Stad: (On)mogelijkheden van beleidseffectmeting in Nederland en Vlaanderen, 22 juni 2001 te Eindhoven, pag. 4-5

- Dunn, W.N., *Public Policy Analysis. An introduction.* 1994. New Jersey
- Fischer, F., *Evaluating Public Policy.*, Hoofdstuk 1: Public Policy as practical deliberation: integrating empirical and normative evaluation. 1995, pag. 1-24
- Goede, D. de, en G.J. Reezigt. *Implementatie en effecten van de voorschool in Amsterdam.* 2004. [www.onderwijsachterstandenbeleid.nl](http://www.onderwijsachterstandenbeleid.nl)
- Hakvoort, J.L.M., *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek.* Rotterdam. 1996.
- Herweijer, L., *Voorschoolse voorzieningen en brede scholen.* In: Rapportage Jeugd 2002. Sociaal Cultureel Planbureau. Den Haag. februari 2003
- Herwijer, M. en F. Fleurke, Hoe en wanneer bevorderen plannen en convenanten de effectiviteit van beleid. In: I.M.A.M. Pröpper en M. Herwijer (red.), *Effecten van plannen en convenanten.* 1992. Kluwer, Deventer: 85-104
- Heuvel, J.H.J. van den, L.W.J.C. Huberts, S. Verberk, *Het morele gezicht tegen het licht.* In: Het morele gezicht van de overheid. Utrecht. 2002. pag. 145-160.
- Hommes, D., *Een projectminister voor sociale vernieuwing.* In: Socialisme & Democratie, afl. 3, pag. 148-154. 1994
- Howlett, M. en M. Ramesh., *Studying Public Policy.* Oxford University Press. 1995
- Langenberg, P.J., P.W. Tetteroo, *De toekomst van het grotestedenbeleid.* In: Bestuurskunde. afl. 4, pag. 158-165
- Lelieveldt, H.T., J. Baerends en E.J.G.J. de Laat, *De interactiviteit van het grotestedenbeleid.* In: Bestuurskunde. afl. 1, 2002, pag. 13-22
- March, J.G., *A primer on decision making. How decision happen.* New York. 1994
- Meurs, R. van., *Grote Stedenbeleid: het gevecht om de ondergang van de stad.* In: B&G. maart 1998, pag. 24-27
- Ministerie van Binnenlandse Zaken., *Aanpak grotestedenbeleid 2002-2009.* 22-11-2002 [www.goa.nl](http://www.goa.nl): opgehaald op 22/01/04
- Ministerie van Binnenlandse Zaken., *Convenant G4.* Juli 1995
- Ministerie van Binnenlandse Zaken., *De staat van de stad.* 1997
- Ministerie van Binnenlandse Zaken., *Doelstellingen Grotestedenbeleid.* [www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl). opgehaald op 21/01/04
- Ministerie van Binnenlandse Zaken., *Extra Comptabel Overzicht (ECO) Grotestedenbeleid. Stand Tweede Suppletore 2003.* [www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl). opgehaald op 21/01/04

Ministerie van Binnenlandse Zaken., *Grote-stedenbeleid: werk in uitvoering. Voortgangsrapportage grotestedenbeleid.* Zaken. 1998

Ministerie van Binnenlandse Zaken., *Jaarboek grotestedenbeleid 2002.* www.minbzk.nl

Ministerie van Binnenlandse Zaken., *Samenwerken aan de Krachtige stad. Uitwerking van het stelsel Grotestedenbeleid 2005-2009 (GSB-III).* Den Haag. 21 april 2004

Ministerie van Binnenlandse Zaken., *Steden op Stoom Tussenstand Grotestedenbeleid 1994 – 2002.* Ministerie van Binnenlandse Zaken

Ministerie van Financiën., *BZK-begroting, beleidsartikel 9: grotestedenbeleid.* rijksbegroting.minfin.nl 2003

Ministerie van Justitie., *Bijlage bij: Visie modernisering sanctietoepassing.* 07/06/04. www.minjus.nl

Neefjes, K., *Stadsbesturen willen meer vrijheid in grotestedenbeleid.* In: Zorg+Welzijn. 1998. afl. 4, pag. 13

Oberon. *Jaarbericht 2003. Brede scholen in Nederland.* 2003.

Onderwijsraad., *Spelenderwijs.* Juni 2002

Priemus, H., E. Kalle en R. Teule. *De stedelijke investeringsopgave: naar vitale, ongedeelde en duurzame steden in Nederland.* Delftse Universitaire Pers. 1997

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. *Advies 19. Van uitzondering naar regel. Maatwerk in het grotestedenbeleid.* September 2001.

Raad voor de Financiële Verhoudingen., *Financiële systematiek GSB-III.* 20 november 2003.

Raad voor het Openbaar Bestuur en de Raad voor de Financiële verhoudingen, *Stad zonder muren. Toekomst van het grotestedenbeleid.* 2001. Den Haag

Rainey, H.G., *Understanding & Managing Public Organizations.* San Fransisco 1997

Ringeling, A.B., *Beleidsvrijheid van ambtenaren. Het spijtoptantenprobleem als illustratie van de activiteiten van ambtenaren bij de uitvoering van beleid.* 1978. Alphen aan den Rijn

Ringeling, A.B., *Het imago van de overheid: de beoordeling van prestaties van de publieke sector.* 1993

Rosenthal, U., A.B. Ringeling, M.A.P. Bovens, P. 't Hart, M.J.W. van Twist, *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek.* 1996

Rutgers, M.R., *De argusogen van de bestuurskundige.* In: Bestuurskunde. 1995. Afl. 5, pag. 192-200

Sociaal Cultureel Planbureau. H.C. van der Wouden, E. de Bruijne, *De stad in de omtrek: problemen en perspectieven van de vier grootstedelijke gebieden in de Randstad*. 2001

Sociaal Economische Raad., *Samen voor de stad*. 1998

Sociaal Economische Raad., *Steden op koers. Advies over het grotestedenbeleid*. 2002

Spies, H., *Onderklasse, arbeidsmarktbeleid en jongeren*. In: TAP. 1998. afl. 2, pag. 87-105

Tops, P. en C. Hartman. *De kwaliteit van uitvoering in de G4*.  
www.kenniscentrumgrotesteden.nl. opgehaald op 26/02/2004

Trimbosinstituut., *Monitor Maatschappelijke Opvang. Jaarbericht 2003*. www.minvws.nl september 2003

Tweede Kamer, vergaderjaar 1995 – 1996, 24404 nr. 16

Twist, M.J.W., van, en F.K.M. van Nispen., *Een minister voor brandende kwesties: het projectministerschap-nieuwe stijl geconcretiseerd aan de hand van het asielbeleid*. 1994

Veen, P., G. Alblas en J. Geersing. *Mensen in Organisaties*. Houten/Zaventem 1991

Veenman, J.(red.). *De toekomst in meervoud: perspectief op multicultureel Nederland*. Assen 2002

VROM-raad., *Grotestedenbeleid, voortzetten en verbouwen. Advies over grotestedenbeleid*. Den Haag. Oktober 2001

Wils, J., L. de Vries, T. Grimmius, A. Ziegelaar, *Benchmark gemeentelijk ondernemersklimaat. Thematische rapportage tussenmeting*. 2002. In opdracht van het ministerie van Economische Zaken.

Woerdman, E., *Politiek en politicologie*. Groningen. 1999

*Amsterdam complete stad. Stadsvisie tot 2010*. Meerjarenontwikkelingsplan Amsterdam.  
<http://www.grotestedenbeleid.net/www/mopmenu/mops/amsterdam/index.html>

*De kracht van Den Haag*. Meerjarenontwikkelingsplan Den Haag. 1999.  
<http://www.grotestedenbeleid.nl>

*Een Deltaplan voor de Grote Steden*. Aan de kabinetsformateur, memorandum grote steden. Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht. Juni 1994

*Stedelijk ontwikkelingsplan gemeente Utrecht*. “Meer stad, betere wijken”. Meerjarenontwikkelingsplan Utrecht. 1999. <http://www.grotestedenbeleid.net>

*Visie 2010 – Rotterdam op koers*. Meerjarenontwikkelingsplan Rotterdam. 1999.  
<http://www.grotestedenbeleid.nl>

*Zelfanalyserapport grotestedenbeleid Amsterdam*. Amsterdam, Onderzoek & Statistiek. 2001

*Zelfanalyserapport grotestedenbeleid Den Haag.* Den Haag, bestuursdienst. 2001

*Zelfanalyserapport GSB Rotterdam.* Rotterdam, projectbureau stedelijke ontwikkeling.  
Januari 2002

*Zelfanalyse Utrecht.* Utrecht. Oktober 2001

[www.statline.nl](http://www.statline.nl)





## Overzicht Bijlagen

Bijlage 1: Resultaten van GSB-II in het kort

Bijlage 2: Het Extra Comptabel Overzicht

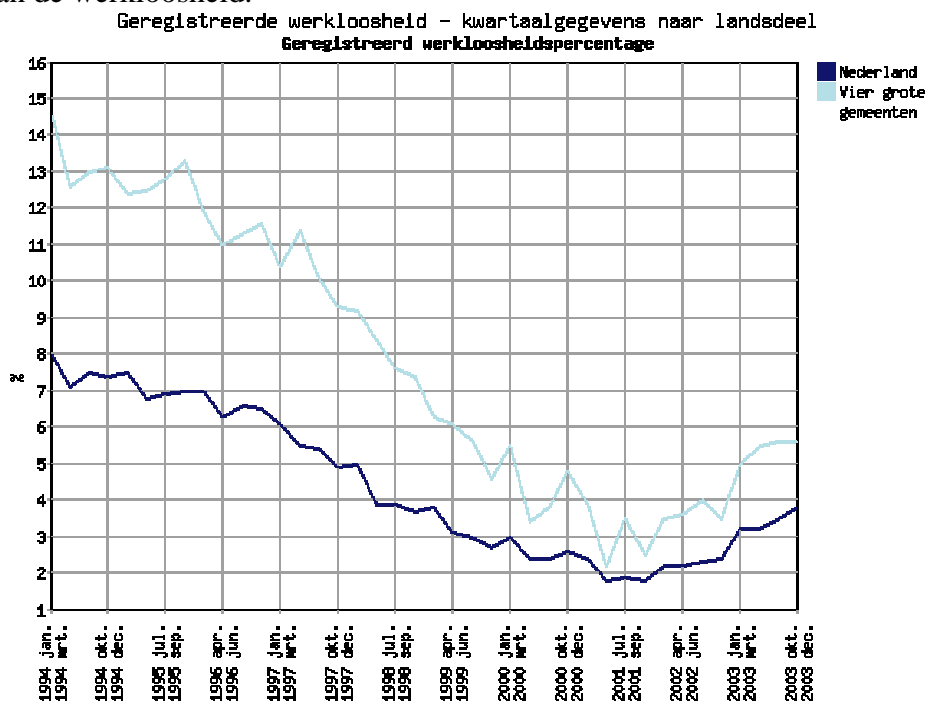
Bijlage 3: Het Indicatief Overzicht G4

Bijlage 4: Voorbeeld interview vragenlijst

### Bijlage 1 Resultaten van GSB-II in het kort

*Doelstelling 1: Terugdringen van (structurele) werkloosheid en bevordering van arbeidsplaatsen.*

Deze convenantperiode werd vooral in de eerste jaren geduwd door een ongekende economische groei. Dit heeft het verschil met het landelijke gemiddelde afgenomen. Door een beter vestigingsklimaat en inzetten op kansrijke sectoren hebben de grote steden hun economische achterstand ingelopen. De langdurig werklozen en de moeilijk plaatsbaren kregen ook meer kansen, vooral door de gesubsidieerde arbeidsplaatsen. De laatste jaren van het GSB-II gaat het weer minder goed met de economie, wat onder andere te zien is in een toename van de werkloosheid.



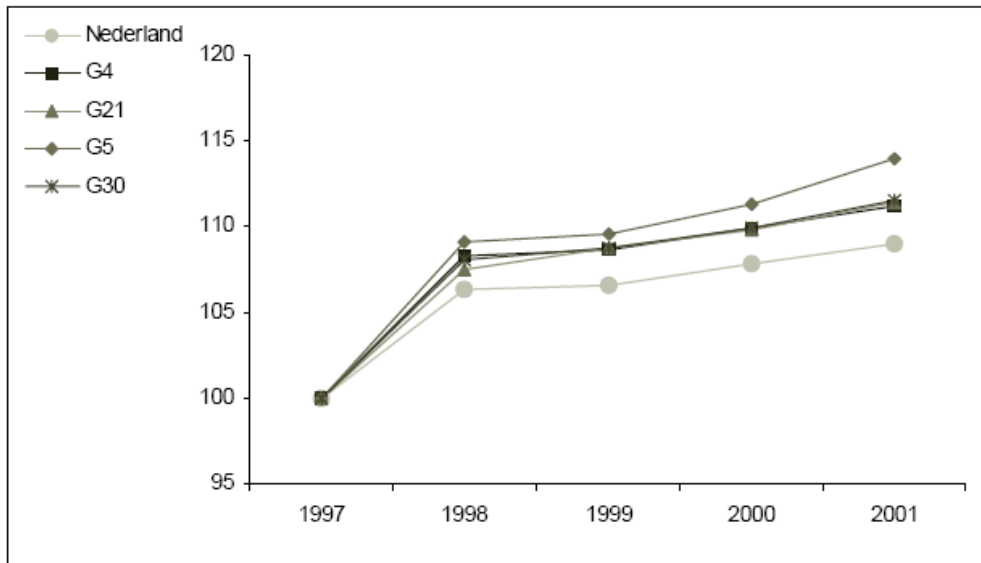
Bron: Statline, 14/04/04

Toch laat de grafiek van het CBS zien dat sinds de start van het GSB de werkloosheid in de G4 aanmerkelijk is gedaald. De grote steden houden echter altijd een achterstand, omdat zij een voortdurende instroom van nieuwkomers hebben die meestal een grote achterstand hebben ten opzichte van de zittende bevolking.

*Doelstelling 2: Versterken van de economische concurrentiepositie.*

Ook deze doelstelling heeft sterk geprofiteerd van de economische vooruitgang. De aandacht voor het vestigingsklimaat binnen gemeenten is groter geworden. Dit blijkt onder andere uit het feit dat veel gemeenten bezig zijn met het opzetten van een bedrijvenloket (*Benchmark gemeentelijk ondernemersklimaat 2002*: 49). Dit geldt overigens niet alleen voor de G4, maar ook voor allerlei andere gemeenten in Nederland.

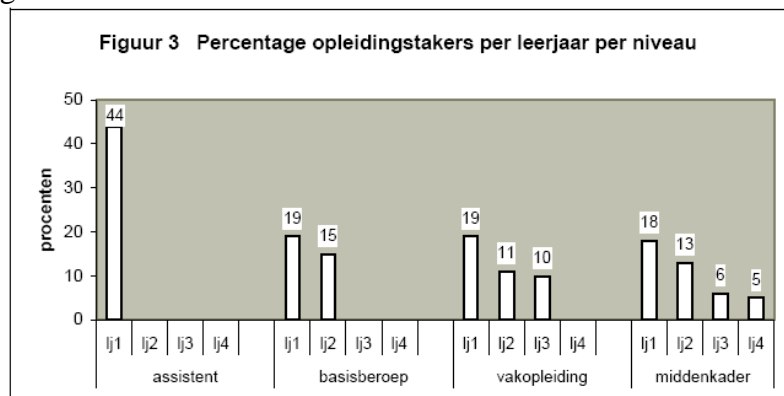
Groei in het aantal vestigingen (1997=100)



Bron: CBS


*Doelstelling 3: Verbetering aansluiting onderwijs arbeidsmarkt.*

De gemiddelde schooluitval binnen G4 (15%) (*Tussenstand*) is hoger dan het gemiddelde binnen de G21 (10%). In 2002 zijn nog onvoldoende resultaten te melden met betrekking tot deze doelstelling.



Tabel 6 Percentage opleidingsstakers per niveau naar G4

Kwalificatieniveau	G4							Totaal
	G4	rest	A'dam	R'dam	Utrecht	Den Haag		
Assistent	65	40	-	-	65	65	44	
Basisberoep	35	33	-	-	31	59	33	
Vakopleiding	33	27	-	-	24	65	27	
Middenkader	54	34	-	-	56	46	37	
Totaal	50	33	-	-	49	54	35	

In  6 [s1] is te zien dat we geen gegevens hebben voor twee van de vier grote steden: Amsterdam en Rotterdam ontbreken. Deze tabel laat het verschil zien tussen het percentage opleidingsstakers in de grote steden en de rest van Nederland. Dit verschil is hier 17 procent. Hoge percentages komen vooral voor in Den Haag.

Bron van figuur en tabel: Onderwijsinspectie. Voortijdig schoolverlaten in het middelbaar beroepsopleiding. 2002

Zoals hierboven blijkt zijn er wel een aantal gegevens met betrekking tot de schooluitval voorhanden, op basis waarvan verder beleid gemaakt kon worden. Een van de belangrijkste uitkomsten hiervan is de opkomst van de 'brede school'. Deze beoogt de schooluitval tegen te gaan door een netwerk van sociale, culturele, zorg en sport instellingen rondom een school op te zetten. Dit netwerk kan voor opvang en nazorg zorgen op het moment dat een leerling

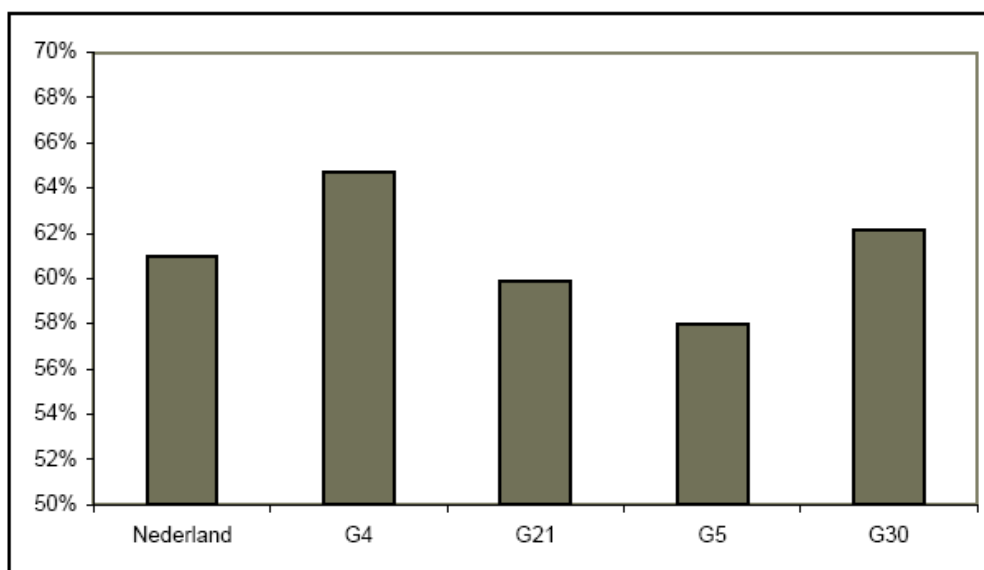
niet langer naar school gaat. “Multidisciplinaire samenwerking tussen partners uit verschillende sectoren is het belangrijkste kenmerk van brede scholen. Ook andere aspecten van samenwerking, zoals multifunctioneel ruimtegebruik, een gezamenlijke visie en gezamenlijk beheer scoren hoog” (Jaarbericht 2003: 22). Verwacht wordt dat de brede school de schooluitval zal tegengaan, waardoor meer jongeren onderwijs volgen en de kansen van jongeren op de arbeidsmarkt verbeteren.

Aantallen	volledig leerplichtige leerlingen	partieel leerplichtige leerlingen	niet leerplichtige leerlingen	opgave totaal
aantal ingeschreven leerlingen op 1-10-2000	842.898	165.188	252.902	1.260.988
aantal ingeschreven leerlingen in vo	774.131	75.511	9.833	859.475
aantal ingeschreven leerlingen in BVE	68.767	89.677	243.069	401.513

Bron: *De uitkomsten van de RMC analyse 2001. 2002*<sup>19</sup>

Het Jaarboek *Grotestedenbeleid 2002* (41) meent dat de aansluiting tussen arbeidsmarkt en onderwijs moeilijk te meten is. Een belangrijke indicatie kan volgens het *Jaarboek* zijn, het aantal schooluitvallers en het aantal laag-opgeleide niet-werkende werkzoekenden (NWW'ers), zonder startkwalificatie en maximaal VMBO-niveau. Eén en ander bemoeilijkt de aansluiting bij de arbeidsmarkt.

Aandeel werklozen in NWW-bestand met maximaal VMBO-vooropleiding (1 januari 2002)



Bron: CWI

#### *Doelstelling 4: Versterking positie stedelijke woonmilieus op regionale woningmarkt.*

Hoe populair is de stad als woonmilieu? Kan de grote stad concurreren met omliggende, vaak kleinere, gemeenten? Bij een meer gedifferentieerde woningbouw zullen ook de middeninkomens in de stad blijven, terwijl de stad lange tijd niet voldeed aan de woningwens van deze groep (*Tussenstand*: 29). Opvallend is dat binnen grote steden veel lage inkomens en een

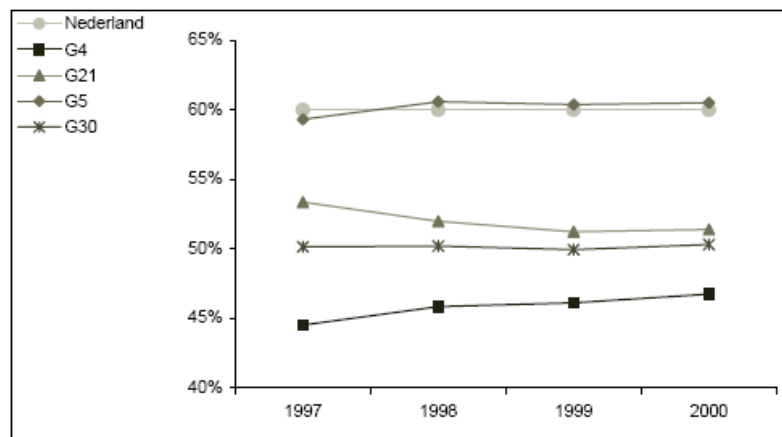
<sup>19</sup> In Nederland hebben 39 regio's van het Ministerie van OC en W de opdracht gekregen om een sluitende melding en registratie van voortijdig schoolverlaters, alsmede een systeem van doorverwijzing en herplaatsing te realiseren. We spreken in dit verband van RMC, de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaters. [www.rbo.nl](http://www.rbo.nl). opgehaald op 16 april 2004

klein gedeelte heel hoge inkomens wonen. Dit ligt aan een kleine dure koopsector en een groot sociaal huurwoningaanbod.

Binnen deze doelstelling zijn een aantal indicatoren gemeten.

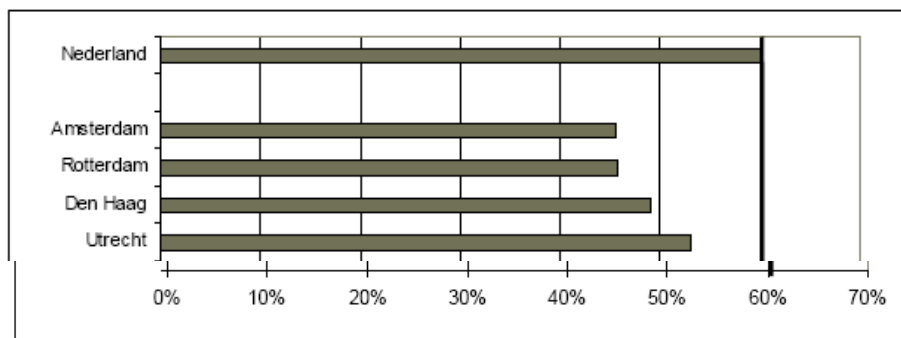
‘Aandeel huishoudens behorende tot de midden- en hogere inkomens’.

Aandeel huishoudens behorend tot de midden- en hogere inkomensgroepen 1997 t/m 2000 (%)



Bron: CBS

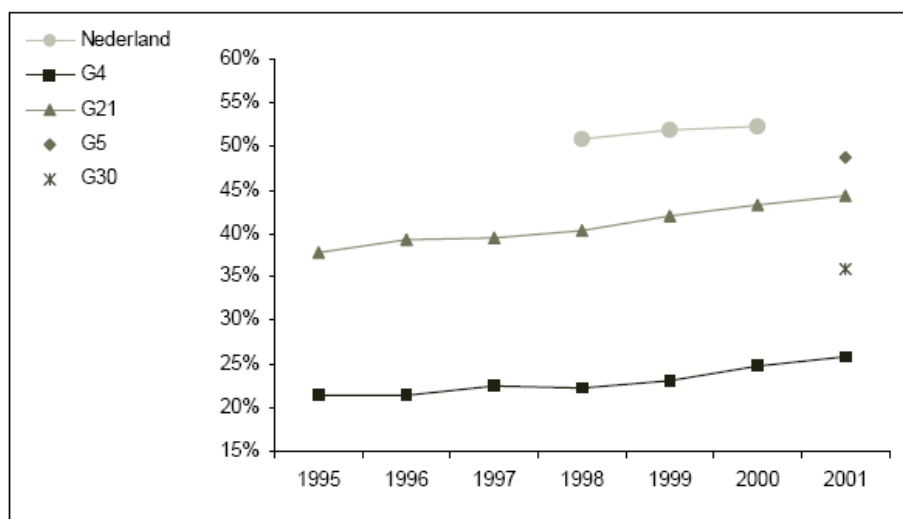
Aandeel huishoudens behorend tot de midden- en hogere inkomensgroep per stad, 2000



Bron: CBS

‘Aandeel koopwoningen’.

Aandeel koopwoningen in de totale woningvoorraad 1995-2001 (%)



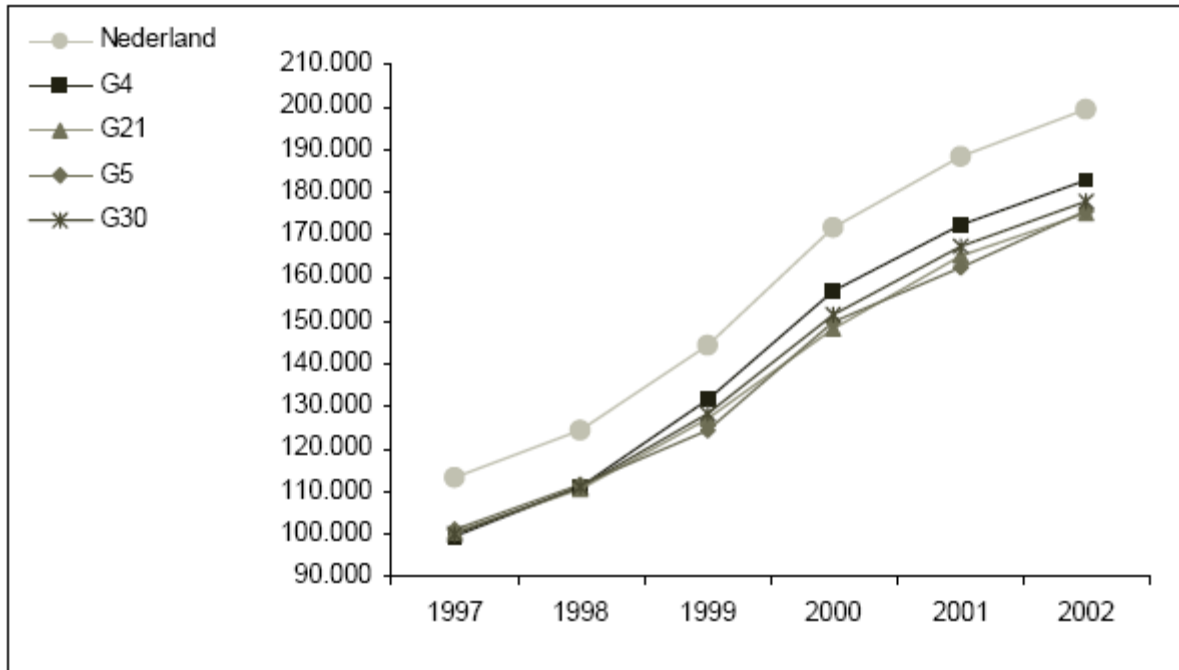
Bron: CBS, gemeentelijke vastgoedbestanden

‘Prijsontwikkeling koopwoningen’.

“Achterliggende factoren als grootte en staat van onderhoud van de woning worden geacht hierin verdisconteerd te zijn. Bij een lage prijsstelling hebben steden dan bijvoorbeeld geen voldoende gewilde en/of concurrerende woningvoorraad. Maar ook een marktbelemmerend element als

aanbodsschaarste speelt een rol. Dit kan de woningprijs kunstmatig opdrijven, waardoor feitelijk een te hoge prijs betaald zal worden” Jaarboek Grotestedenbeleid 2002: 81)

Ontwikkeling van de gemiddelde transactieprijs 1997 t/m 2002 (absoluut)

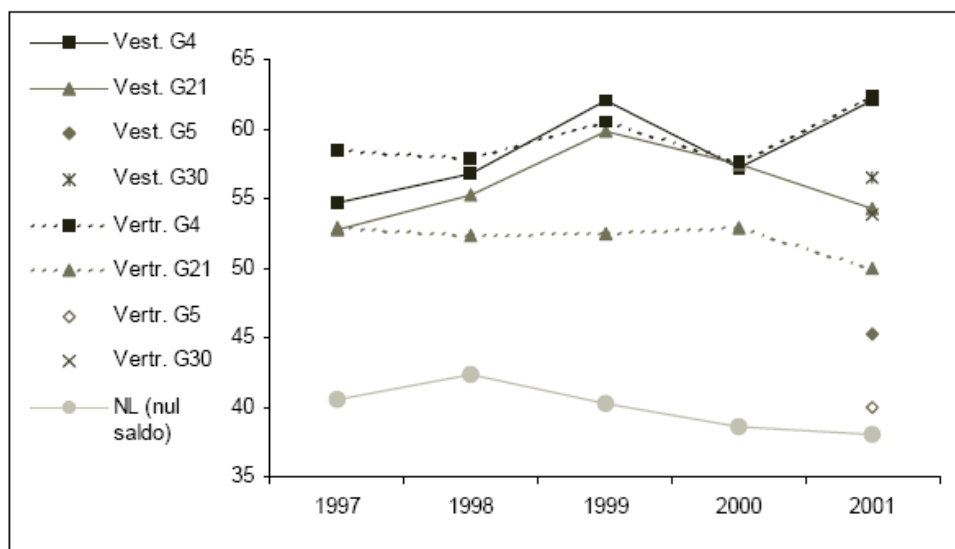


Bron: Kadaster

‘Verhuizing, migratie’.

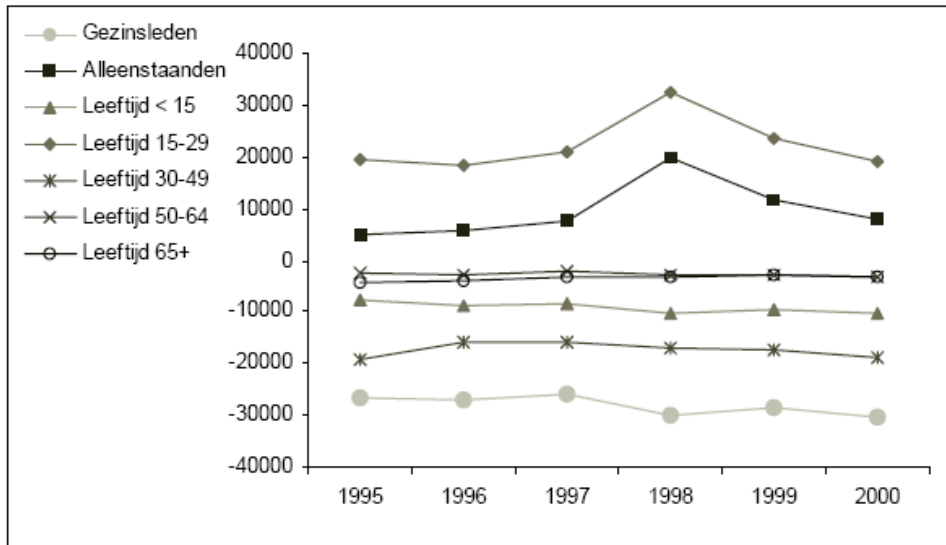
Als een stad aantrekkelijk is zullen meer mensen de stad in willen en minder mensen de stad uitwillen. Er zal echter wel bepaald moeten worden wat voor soort mensen in en uitgaan. Er kunnen ook andere oorzaken ten grondslag liggen aan migratie.

Buitengemeentelijke migratie per 1.000 inwoners 1997 t/m 2001



Bron: CBS, gemeenten

Binnenlands migratiesaldo voor de G30, naar type huishouden en leeftijdsgroep, 1995-2000



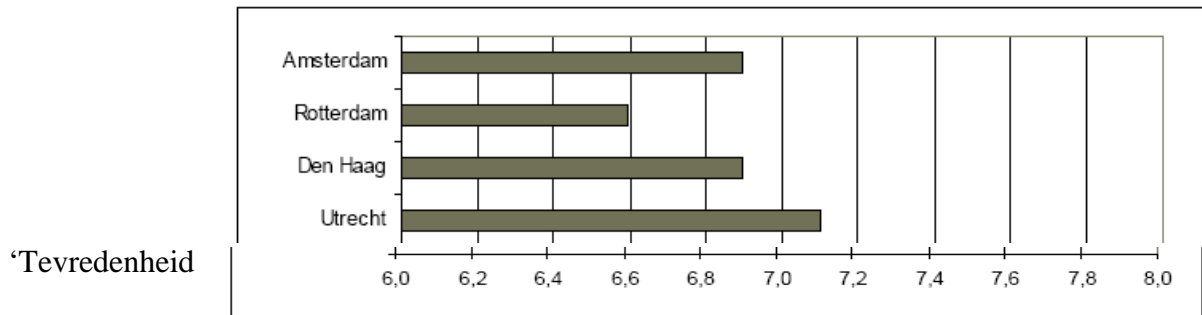
Bron: CBS

*Doelstelling 5: Verbetering kwaliteit sociale en fysieke leefomgeving.*

De sociale leefomgeving is veel meer een subjectief begrip en wordt sterk bepaald door de fysieke leefomgeving. Deze doelstelling wordt dan ook gemeten doormiddel van de volgende indicatoren.

‘Rapportcijfer woonomgeving’.

Rapportcijfer woonomgeving (2001/2002)

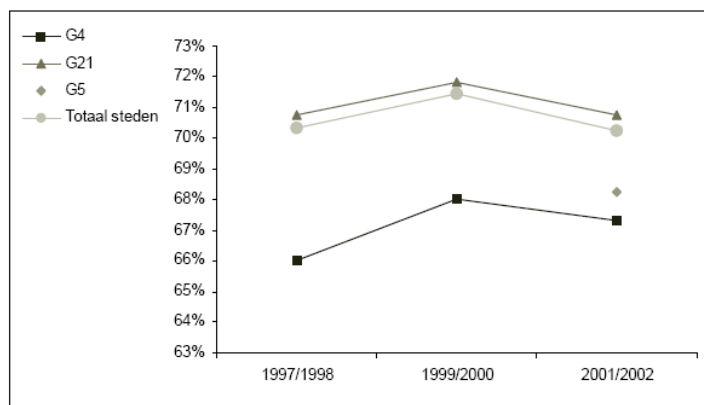


‘Tevredenheid

Bron: Bevolkingsonderzoeken Leefbaarheid en Veiligheid 2000, 2001, 2002

groenvoorzieningen’.

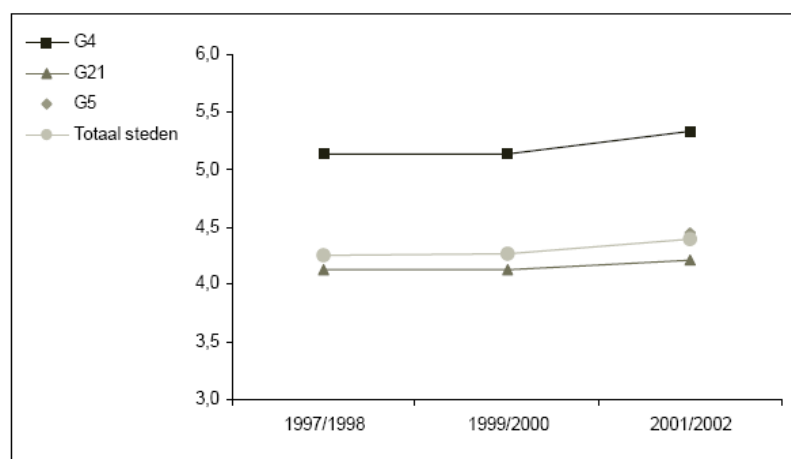
Ontwikkeling aandeel inwoners dat tevreden is over groen in de buurt



Bron: Bevolkingsonderzoeken Leefbaarheid en Veiligheid 1997-2002. In 1997/ 1998 ontbreken in G4 Amsterdam en Rotterdam, in 1999/2000 alleen Amsterdam; in 1999/2000 ontbreken in G21 Groningen en Nijmegen; in G21 's-Hertogenbosch en Schiedam. Totaal steden is gebaseerd op G25/ G30, uitgezonderd vermelde steden.

### ‘Verloedering’ (ervaren verloedering)

Ontwikkeling perceptie verloedering G4/ G21/ G5/ totaal steden



Bron: Bevolkingsonderzoeken Leefbaarheid en Veiligheid 1997-2002. In 1997/ 1998 ontbreekt in G4 Rotterdam; in 1999/2000 ontbreekt in G4 Amsterdam, in G21 Arnhem, Groningen, Heerlen en Nijmegen; in 2001/2002 ontbreekt in G4 Amsterdam, in G21 Arnhem, 's-Hertogenbosch en Schiedam. Totaal steden is gebaseerd op G25/ G30, uitgezonderd vermelde steden.

Bij verloedering wordt gedacht aan: bekladding gebouwen en muren, hondenpoep, zwerfafval, vernieling van telefooncellen, bus- of tramhokjes. Het SCP voegt hier overigens nog een aantal andere elementen van ‘leefbaarheid’ aan toe, te weten: de fysieke kwaliteit van de woningen en de veiligheid (doelstelling 8) (SCP 2002: 251).

#### *Doelstelling 6: Vergroting bereikbaarheid economische activiteiten*

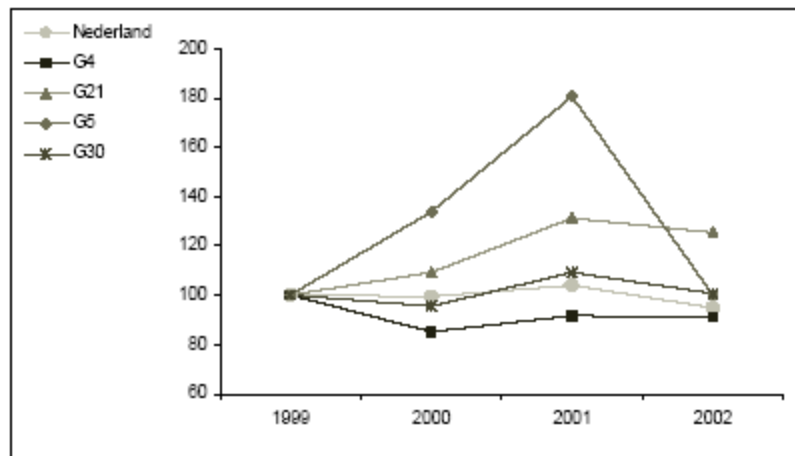
**De Tussenstand geeft nog geen resultaten voor deze doelstelling. De Tussenstand vertelt wel wat er met deze doelstelling bedoeld wordt. Het gaat om de interne bereikbaarheid, de ‘bereikbaarheid van functies in de stad’ (Tussenstand: 32). En dan met name de bereikbaarheid van bedrijven.**

Het Jaarboek heeft hiervoor een aantal indicatoren.

‘Ontwikkeling files rondom de steden.’

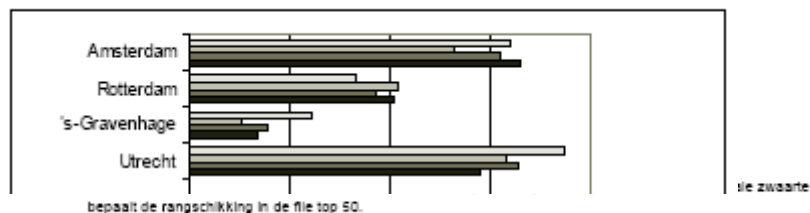


Groei filezwaarte richting centrum steden, in Nederland (totale top 50), G4, G21, G5 en G30, 1999-2002 (1999=100)



Bron: AVV (2000-2003), bewerking ECORYS

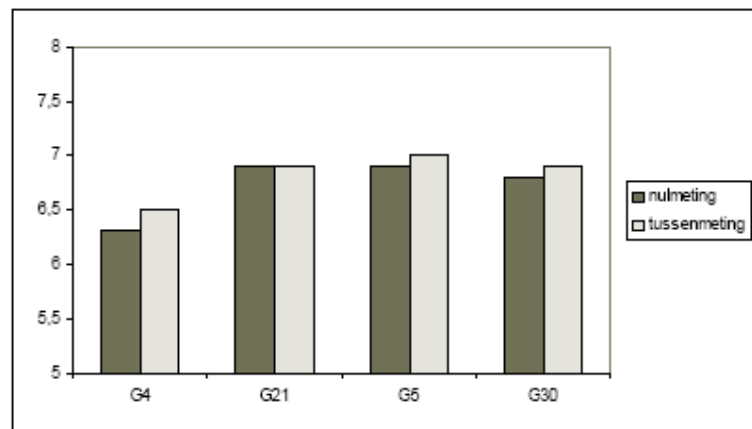
G30-steden met de hoogste filezwaarte richting centrum steden, 1999-2002



Bron: AVV (2000-2003), bewerking ECORYS

### ‘Waardering bereikbaarheid’.

Waardering bereikbaarheid van pand door ondernemers, 1999 en 2002



Bron: Benchmark Gemeentelijk Ondernemingsklimaat, Ministerie van EZ, 2002

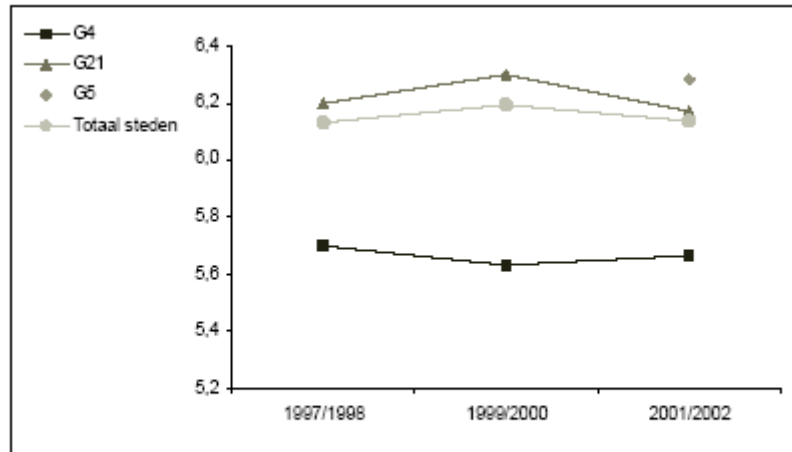
### Doelstelling 7: Versterking van de sociale infrastructuur.

“Onder sociale infrastructuur wordt hier verstaan “het geheel van organisaties, diensten, voorzieningen en betrekkingen die het mogelijk maken dat mensen in redelijkheid in sociale verbanden kunnen leven en kunnen participeren in de samenleving” (Tussenstand: 109). Het Jaarboek spreekt in dit verband over *sociale cohesie*<sup>20</sup>. Dit is een ingewikkeld begrip en voor

<sup>20</sup> SCP 2002: 11,12 “Het voorgaande (waarin het SCP een overzicht geeft van hoe er in verleden en heden over het begrip sociale cohesie is nagedacht, BS) resumerend, kan worden gesteld dat sociale cohesie verwijst naar de interne samenhang van een sociaal systeem (een groep, een organisatie, een samenleving). Zij heeft een

een uitgebreide behandeling ervan verwijs ik de lezer naar het SCP (*Zeker banden* 2002). Bewoners uit de grootste steden zijn weinig positief over hun sociale woonomgeving. Participatie en integratie van etnische minderheden zijn de grootste thema's binnen deze doelstelling. Het Jaarboek geeft voor deze doelstelling eigenlijk maar één indicator. 'De waardering van de sociale kwaliteit van de woonomgeving.'

Ontwikkeling waardering sociale kwaliteit van G4/ G21/ G5/ totaal steden



Bron: Bevolkingsonderzoeken Leefbaarheid en Veiligheid 1997- 2002. In 1997/ 1998 ontbreekt in G4 Rotterdam; in 1999/2000 ontbreekt in G21 Heerlen en Nijmegen; in 2001/2002 ontbreken in G21 's-Hertogenbosch en Schiedam. Totaal steden is gebaseerd op beschikbare steden G25/ G30.

De *Tussenstand* geeft aan dat er een sterk verband bestaat tussen deze doelstelling en eerder genoemde doelstellingen over terugdringen van de werkloosheid en verbeteren van de fysieke en sociale leefomgeving. Verder is scholing erg belangrijk, vooral om ervoor te zorgen dat jongeren in contact komen met een sociaal netwerk waardoor ze meer kans hebben om uit de criminaliteit te blijven. Gemeenten zetten binnen deze doelstellingen middelen in ter verhoging van de participatie, wijkaanpak en wijkinitiatieven. Toch blijkt het lastig om de sociale structuur en contacten tussen bewoners op te zetten en in stand te houden.

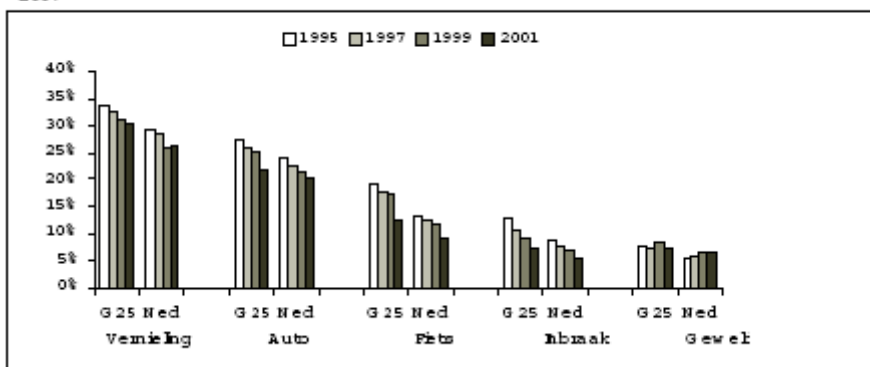
#### *Doelstelling 8: Verbetering van de veiligheid*

In de *Tussenstand* wordt geconstateerd dat het gevoel van onveiligheid toeneemt. We zagen eerder al dat er een objectieve en een subjectieve veiligheid bestaat. Veiligheid meten is een ingewikkelde zaak. Voor de objectieve veiligheid kan men gebruik maken van het aantal aangiftes, maar hierdoor worden delicten die niet zijn aangegeven niet meegenomen. Daarom maakt de *Tussenstand* gebruik van slachtofferenquêtes. Hierin worden ook delicten opgenomen die niet aangegeven zijn.

---

*functionele of instrumentele component waar het gaat om de samenwerking tussen de actoren binnen een sociaal systeem en de coördinatie van hun handelen, onder invloed van de voor-en nadelen die daarmee verbonden zijn en de aan-of afwezigheid van alternatieven. Daarnaast is er een normatieve component, in de zin van de identificatie en gevoelens van solidariteit met anderen die als moreel verplichtend worden ervaren. Sociale cohesie vereist dat mensen hun persoonlijke belangen afstemmen op een gemeenschappelijk belang, dat zij in hun activiteiten rekening houden met elkaar, en elkaar (informeel of formeel) controleren op de naleving van gezamenlijk onderschreven normen. De sociale cohesie van een sociaal systeem is groter naarmate de leden meer tot participatie erin bereid zijn en zich sterker met dat systeem identificeren. Conform de definitie die daarvan door Schnabel is gegeven, wordt in dit rapport sociale cohesie in haar algemene betekenis opgevat als 'de mate waarin mensen in gedrag en beleving uitdrukking geven aan hun betrokkenheid bij maatschappelijke verbanden in hun persoonlijk leven, als burger in de maatschappij en als lid van de samenleving' (Schnabel 2000:22)."*

Figuur 8 Slachtofferschap van verschillende soorten delicten, naar jaar, in Nederland en de G25, 1995-2001

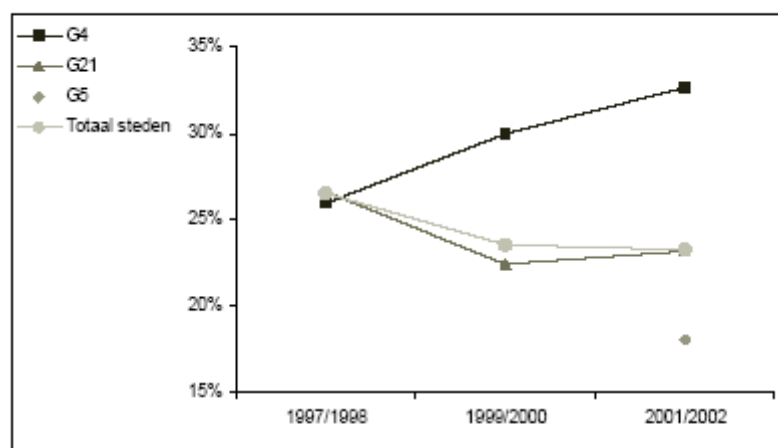


Tabel 3

aandeel in bevolking dat slachtoffer is geworden van criminaliteit					
%	autodelicten	fietsen-diefstal	(poging tot) inbraak	gewelddelicten	vermoeding
G4 minimum	17,9	4,1	3,5	5,1	22,6
G4 maximum	25,1	15,1	8,1	7,1	31,9
G21 minimum	11,0	3,1	1,8	2,9	17,8
G21 maximum	26,1	19,0	9,4	11,8	34,1

Verder is de ervaren veiligheid in eigen stad een belangrijke graadmeter voor de subjectieve veiligheid.

Ontwikkeling aandeel van de bevolking dat zich wel eens in de buurt onveilig voelt



Bron: Bevolkingsonderzoeken Leefbaarheid en Veiligheid 2001/ 2002. In 1997/ 1998 ontbreekt in G4 Amsterdam; in 1999/2000 ontbreekt in G4 Amsterdam, in G21 Arnhem, Groningen en Heerlen; in 2001/2002, in G21 Deventer, 's-Hertogenbosch en Schiedam; in G5 Amersfoort. Totaal steden is gebaseerd op G25/ G30, uitgezonderd vermelde steden.

#### Doelstelling 9: Zelfherstellend vermogen van kwetsbare wijken.

Hierboven is al aangegeven dat zeker deze doelstelling afhangt van de andere doelstellingen en hun resultaten, het is wat het Jaarboek noemt: integrale verbetering. In 2002 trekt de Tussenstand de hele voorzichtige conclusie dat het beter gaat met de wijken in grote steden. Veel zal echter afhangen van het resultaat van de jaren erna en van de exogene factoren.

Verder is het nog wel lastig om op wijkniveau aan te geven welke resultaten geboekt zijn en waar een wijk precies is. Jaarboek 2002 geeft aan dat deze gegevens op termijn wel beschikbaar moeten komen.

## **Bijlage 2 Extra Comptabel Overzicht**













## Bijlage 3 Indicatief Overzichten Amsterdam

Indicatieve verdeling steden Categorie A  (bedragen x 1000 euro)	Amsterdam						
	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
<b>Totaal pijler Werk en Economie</b>	<b>211.878</b>	<b>207.899</b>	<b>2.989</b>	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
SZW: Intra- en doorstromen, bruto bedragen	147.477	128.518					
SZW: Sluiten de aanpak incl. investieffecten							
SZW: Gemeentelijk werkfonds WTW	60.818	78.181					
SZW: Fonds Werk en inkomen: Fiscaal reintegratiebudget			p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
EZ: Stads economie, niet-fysiek	3.382	3.223	2.989	p.m.			
<b>Totaal pijler Fysieke Infrastructuur</b>	<b>38.102</b>	<b>79.347</b>	<b>128.988</b>	<b>37.043</b>	<b>6.420</b>	<b>6.990</b>	<b>29.399</b>
V&W: Haveninterne projecten	4.509	709	1.952	748	p.m.	p.m.	p.m.
VRDM: Budget investeringen ruimtelijke kwaliteit (BIRK)	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	
VRDM: Investeringsbijdrage Nieuwe Straatprojecten							281.300
VRDM: Investering stedelijke vernieuwing (ISV)	11.154	60.636	109.479	20.652	p.m.	p.m.	p.m.
EZ: Stads economie, fysiek	4.502	5.892	8.064	-	p.m.	p.m.	p.m.
LNV: Groen in de stad	1.168	585	823				
VRDM: Stads vernieuwing *							
VRDM: Stimulering herstructurering woningvoorraad *	2.963						
VRDM: Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (IPSY)	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
VRDM: Subsidie bodemaanleg Web	14.488	11.523	11.114	9.193	p.m.	p.m.	p.m.
OCW: Realisatie aanbesteding restauratie monumenten	2.710	6.489	6.450	6.450	6.420	6.990	p.m.
<b>Totaal pijler Sociale Infrastructuur</b>	<b>129.404</b>	<b>127.413</b>	<b>72.998</b>	<b>29.353</b>	<b>29.190</b>	<b>29.190</b>	<b>29.190</b>
BZK: Regeling Sociale integratie en veiligheid G25, totaal	23.599	28.209	18.885	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
BZK: Sociale integratie en veiligheid, leefbaarheidsfonds	2.933	4.534	4.534	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
BZK: Sociale integratie en veiligheid, 24-uurstructuur	2.014	2.014	2.014	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
BZK: Sociale integratie en veiligheid, jeugd en veiligheid (van Montfrans)	6.237	6.237	6.237	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
BZK: Sociale integratie en veiligheid, inburgering ouderen	6.945	7.120					
BZK: Sociale integratie en veiligheid, voortdurend schoolverlaten	4.786	4.786	4.786				
BZK: Sociale integratie en veiligheid, Onze Buurt aan Zet	983	983					
BZK: Extra bijdrage 2023							
BZK: Arbeids-middelen		1.315	1.315	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
BZK: JO-banen		1.221					
OC&W: Reservering tegengaan voortijdig schoolverlaten in vo en abo **				p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
BZK: Regeling aanvullende bijdrage inburgering ouderen 54 gemeenten	6.426	6.426	14.688	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
VWS: Heel de Buurt							
BZK: Digitale Trapvelden							
BZK: Digitale broedplaatsen							
SZW: Regeling kinderopvang alleenstaande ouders	p.m.	8.308	p.m.				
SZW: Kinderopvang en naschoolse activiteiten	8.064	7.608	p.m.				
VWS: Tiersopvang (voorheen kinderopvang)	138	92					
VWS: Breedtesport	296	182	125	113	-	-	-
OCW: ODA	19.435	31.128	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
OCW: Vroeg en voorschoolse Educatie (VVE)	7.298						
OCW: Onderwijskansen, voorschoolse opvang	2.269						
OCW: Onderwijs in allochtone levende talen (OALT)	11.873	12.111	7.532				
OCW: Schoolbegeleidingsdiensten (SBD)	2.170	2.170	2.170				
JUS&I: ORIEM							
Arbitreren	409	409	409				
Preventiebeleid	-	-	-				
OCW: Inburgering nieuwkomers, educatieve component	16.062						
VWS: Inburgering nieuwkomers, welzijncomponent	p.m.						
JUS: Wel inburgering nieuwkomers		p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
VWS: Maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en verslavingsbeleid	27.488	27.488	27.488	27.488	27.488	27.488	27.488
VWS: Algemeen maatschappelijk werk	668	668					
VWS: Expertisecentrum Heroïne Verslaving	914	914	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
SZW: Stimuleringsprojecten allochtone groepen	254	-	-				
BZK: Regeling leefbaarheid, veiligheid, stads economie	1.702	1.702	1.702	1.702	1.702	1.702	1.702
<b>Totaal</b>	<b>378.880</b>	<b>414.669</b>	<b>304.943</b>	<b>68.346</b>	<b>35.810</b>	<b>36.190</b>	<b>67.490</b>

\* Deze regelgeving is opgenomen in het SVV

\*\* Voorheen stonden de budgetten onder de noemer Regeling Sociale integratie en veiligheid G25 gereserveerd op de begroting van BZK. Momenteel wordt nieuw beleid ontwikkeld voor deze middelen

# Den Haag

Indicatieve verdeling steden Categorie A  (bedragen x 1000 euro)		Den Haag						
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Totaal pijler Werk en Economie</b>		114.808	117.337	1.729	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
SZW: Instroom- en doorstroombanen, bruto bedragen		79.297	72.648					
SZW: Sluitende aanpak, incl. invaas effecten								
SZW: Gemeentelijk werkfonds WTW		33.502	42.808					
SZW: Fonds Werk en Inkomens: Flexibel re-integratiebudget				p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
EZ: Stads economie, niet-fysisch		1.977	1.883	1.729	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
<b>Totaal pijler Fysiske Infrastructuur</b>		9.893	39.337	67.945	29.874	3.860	16.339	3.860
V&W: Haveninterne projecten			264		1.054	p.m.	p.m.	p.m.
VROM: Budget investeringen ruimtelijke kwaliteit (BIRK)		p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
VROM: Investeringsbijdrage Nieuwe Sleutelprojecten				18.800	5.300	2.800	14.800	3.500
VROM: Investering stedelijke vernieuwing (ISV)		6.484	37.265	67.982	12.882	p.m.	p.m.	p.m.
EZ: Stads economie, fysiek		2.032	2.659	3.639	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
LWV: Groen in de stad		725	351	374				
VROM: Stadsvernieuwing *								
VROM: Stimulering herstructurering woongroenland *		2.060						
VROM: Innovatiebudget Stedelijk Vernieuwing (IPSV)		p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
VROM: Subsidies bodemontginning W&B		729	935	1.023	968	p.m.	p.m.	p.m.
OCW: Beesit niksubsidiëring restauratie monumenten		380	670	860	860	860	830	p.m.
<b>Totaal pijler Sociale Infrastructuur</b>		74.897	70.008	98.244	13.860	13.712	13.712	13.712
BZK: Regeling Sociale integratie en veiligheid G25, totaal		13.821	16.643	10.397	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
BZK: Sociale integratie en veiligheid, leefbaarheidsfonds		1.693	2.616	2.616	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
BZK: Sociale integratie en veiligheid, 24-uurstructuur		778	778	778	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
BZK: Sociale integratie en veiligheid, jeugd en veiligheid (van Montfrans)		3.954	3.954	3.954	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
BZK: Sociale integratie en veiligheid, inburgering oudkomers		3.682	3.979					
BZK: Sociale integratie en veiligheid, voortijdig schoolverlaten		2.531	2.531	2.531				
BZK: Sociale integratie en veiligheid, Onze Buurt aan Zet		983	983					
BZK: Extra bijdrage 2001								
BZK: Afbeterk-middelen			577	577	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
BZK: ID-banen			1.285					
OC&W: Reservering tegengaan voortijdig schoolverlaten in vo en abo **					p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
BZK: Regeling aanvullende bijdrage inburgering oudkomers 54 gemeenten		3.565	3.565	8.480	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
VWS: Heel de Buurt								
BZK: Digitale Trapvelden								
BZK: Digitale breedbandnetten								
SZW: Regeling kinderopvang alleenstaande ouders		p.m.	4.099	p.m.				
SZW: Kinderopvang en naschoolse activiteiten		4.910	4.647	p.m.				
VWS: Tienersopvang (voorheen kinderopvang)		138	92					
VWS: Breedtesport		320	168	136	88	-	-	-
OCW: GDA		11.295	16.037	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
OCW: Vroegge voorschoolse Educatie (VVE)		4.093						
OCW: Onderwijskansen, voorschoolse opvang		1.770						
OCW: Onderwijs in allochtone levende talen (OALT)		5.843	5.961	3.707				
OCW: Schoolbegeleidingdiensten (SBD)		1.408	1.408	1.408				
JUS&I: CRIEM								
Actiënplan		284	284	284				
Preventiebeleid		159	-	-				
OCW: Inburgering nieuwkomers, educatieve component		11.879						
VWS: Inburgering nieuwkomers, welzijncomponent		p.m.						
JUS: Wel inburgering nieuwkomers			p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
VWS: Maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en vervangingsbeleid		12.714	12.714	12.714	12.714	12.714	12.714	12.714
VWS: Algemeen maatschappelijk werk		319	319					
VWS: Experiment Herolme Versterking		914	914	p.m.				
SZW: Stimuleringsprojecten allochtone groepen		188	162	121				
BZK: Regeling leefbaarheid, veiligheid, stads economie		998	998	998	998	998	998	998
<b>Totaal</b>		198.895	226.693	327.916	39.874	17.372	29.042	17.212

\* Deze regelingen zijn opgegaan in het BZK

\*\* Voorheen stonden de budgetten onder de noemer Regeling Sociale integratie en veiligheid G25 gereserveerd op de begroting van BZK. Momenteel wordt nieuw beleid ontwikkeld voor deze middelen

# Utrecht

<b>Indicatieve verdeling steden</b>								
<b>Categorie A</b>								
<b>(bedragen x 1000 euro)</b>								
		<b>Utrecht</b>						
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Totaal pijler Werk en Economie</b>		<b>50.555</b>	<b>54.777</b>	<b>948</b>	<b>p.m.</b>	<b>p.m.</b>	<b>p.m.</b>	<b>p.m.</b>
SZW: Instroom- en doorstroombanen, bruto bedragen		34.872	36.190					
SZW: Sluitende aanpak, incl. inverdieneffecten								
SZW: Gemeentelijk werkfonds WW		14.600	17.555					
SZW: Fonds Werk en inkomen: Flexibel reïntegratiebudget				p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
EZ: Stadseconomie, niet-fysiek		1.083	1.032	948	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
<b>Totaal pijler Fysieke Infrastructuur</b>		<b>8.495</b>	<b>12.672</b>	<b>23.092</b>	<b>24.962</b>	<b>12.850</b>	<b>12.850</b>	<b>12.500</b>
V&W: Haveninterne projecten								
VROM: Budget investeringen ruimtelijke kwaliteit (BIRK)		p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
VROM: Investeringsbijdrage Nieuwe Sleutelprojecten					17.500	12.000	12.000	12.500
VROM: Investering stedelijke vernieuwing (ISV)		5.362	11.519	21.930	3.923	p.m.	p.m.	p.m.
<i>EZ: Stadseconomie, fysiek</i>		959	1.255	1.718	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
<i>LNV: Groen in de stad</i>		310	150	160				
VROM: Stadsvernieuwing *								
VROM: Stimulering herstructurering woningvoorraad *		903						
VROM: Innovatiebudget Stedelijke Vernieuwing (IPSV)		p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
VROM: Subsidies bodemsanering Wbb		1.840	293	302	2.679	p.m.	p.m.	p.m.
OCW: Besluit rijkssubsidie restauratie monumenten		390	860	860	860	850	850	p.m.
<b>Totaal pijler Sociale Infrastructuur</b>		<b>39.992</b>	<b>37.942</b>	<b>22.288</b>	<b>10.933</b>	<b>10.820</b>	<b>10.820</b>	<b>10.820</b>
BZK: Regeling Sociale integratie en veiligheid G25, totaal		6.610	7.347	4.678	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
<i>BZK: Sociale integratie en veiligheid, leefbaarheidsfonds</i>		778	1.202	1.202	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
<i>BZK: Sociale integratie en veiligheid, 24-uursstructuur</i>		323	323	323	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
<i>BZK: Sociale integratie en veiligheid, jeugd en veiligheid (van Montfrans)</i>		1.904	1.904	1.904	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
<i>BZK: Sociale integratie en veiligheid, inburgering oudkomers</i>		1.569	1.609					
<i>BZK: Sociale integratie en veiligheid, voortijdig schoolverlaten</i>		1.053	1.053	1.053				
<i>BZK: Sociale integratie en veiligheid, Onze Buurt aan Zet</i>		983	983					
<i>BZK: Extra bijdrage 2001</i>								
<i>BZK: Rietkerk-middelen</i>			196	196	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
<i>BZK: ID-banen</i>			77					
OCenW: Reservering tegengaan voortijdig schoolverlaten in vo en sbo **					p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
BZK: Regeling aanvullende bijdrage inburgering oudkomers 54 gemeenten		1.506	1.506	3.117	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
VWS: Heel de Buurt								
BZK: Digitale Trapvelden								
BZK: Digitale broedplaatsen								
SZW: Regeling kinderopvang alleenstaande ouders		p.m.	1.423	p.m.				
SZW: Kinderopvang en naschoolse activiteiten		2.474	2.573	p.m.				
VWS: Tieneropvang (voorheen kinderopvang)		197	133					
VWS: Breedtesport		238	183	125	113	-	-	-
OCW: GOA		5.530	7.664	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
OCW: Vroeg en voorschoolse Educatie (VVE)		1.166						
OCW: Onderwijskansen, voorschoolse opvang		953						
OCW: Onderwijs in allochtone levende talen (OALT)		4.195	4.299	2.674				
OCW: Schoolbegeleidingsdiensten (SBD)		777	777	777				
JUS/V&I: CRIEM								
<i>Antillianen</i>								
<i>Preventiebeleid</i>								
OCW: Inburgering nieuwkomers, educatieve component		4.195						
VWS: Inburgering nieuwkomers, welzijnscomponent		p.m.						
JUS: Wet inburgering nieuwkomers			p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
VWS: Maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en verslavingsbeleid		10.275	10.275	10.275	10.275	10.275	10.275	10.275
VWS: Algemeen maatschappelijk werk		173	173					
VWS: Experiment Heroïne Verstrekking		914	914	p.m.				
SZW: Stimuleringsprojecten allochtone groepen		244	131	98				
BZK: Regeling leefbaarheid, veiligheid, stadseconomie		545	545	545	545	545	545	545
<b>Totaal</b>		<b>99.042</b>	<b>105.392</b>	<b>46.328</b>	<b>35.895</b>	<b>23.670</b>	<b>23.670</b>	<b>23.320</b>

\* Deze regelingen zijn opgegaan in het ISV

\*\* Voorheen stonden de budgetten onder de noemer Regeling Sociale integratie en veiligheid G25 gereserveerd op de begroting van BZK. Momenteel wordt nieuw beleid ontwikkeld voor deze middelen

## Rotterdam

Indicatieve verdeling steden Categorie A  (bedragen x 1000 euro)	Rotterdam						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Totaal pijler Werk en Economie</b>	<b>201.629</b>	<b>228.532</b>	<b>2.242</b>	<b>p.m.</b>	<b>p.m.</b>	<b>p.m.</b>	<b>p.m.</b>
SZW: Instroom- en doorstroombanen, bruto bedragen	135.166	143.356					
SZW: Sluitende aanpak, incl. inwerdineffecten							
SZW: Gemeentelijk werkfonds WIW	63.900	82.735					
SZW: Fonds Werk en inkomen: Flexibel reïntegratiebudget			p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
EZ: Stadseconomie, niet-fysiek	2.562	2.441	2.242	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
<b>Totaal pijler Fysieke Infrastructuur</b>	<b>12.621</b>	<b>43.254</b>	<b>74.272</b>	<b>17.886</b>	<b>11.070</b>	<b>11.830</b>	<b>10.900</b>
V&W: Haveninterne projecten	165	1.079	607	1.657	p.m.	p.m.	p.m.
VROM: Budget investeringen ruimtelijke kwaliteit (BIRK)	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
VROM: Investeringsbijdrage Nieuwe Sleutelprojecten					10.900	10.900	10.900
VROM: Investering stedelijke vernieuwing (ISV)	7.012	38.921	70.318	13.256	p.m.	p.m.	p.m.
<i>EZ: Stadseconomie, fysiek</i>	2.503	3.276	4.483	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
<i>LNV: Groen in de stad</i>	880	426	454				
VROM: Stadsvernieuwing *							
VROM: Stimulering herstructurering woningvoorraad *	2.290						
VROM: Innovatiebudget Stedelijke Vernieuwing (IPSV)	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
VROM: Subsidies bodemsanering Wbb	3.084	3.084	3.177	2.803	p.m.	p.m.	p.m.
OCW: Besluit rijkssubsidiering restauratie monumenten	70	170	170	170	170	930	p.m.
<b>Totaal pijler Sociale Infrastructuur</b>	<b>102.587</b>	<b>114.293</b>	<b>58.305</b>	<b>21.397</b>	<b>21.306</b>	<b>21.261</b>	<b>21.261</b>
BZK: Regeling Sociale integratie en veiligheid G25, totaal	19.481	25.702	15.475	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
<i>BZK: Sociale integratie en veiligheid, leefbaarheidsfonds</i>	2.318	3.583	3.583	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
<i>BZK: Sociale integratie en veiligheid, 24-uursstructuur</i>	1.421	1.421	1.421	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
<i>BZK: Sociale integratie en veiligheid, jeugd en veiligheid (van Montfrans)</i>	5.550	5.550	5.550	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
<i>BZK: Sociale integratie en veiligheid, inburgering oudkomers</i>	5.258	5.390					
<i>BZK: Sociale integratie en veiligheid, voortijdig schoolverlaten</i>	3.951	3.951	3.951				
<i>BZK: Sociale integratie en veiligheid, Onze Buurt aan Zet</i>	983	983					
<i>BZK: Extra bijdrage 2001</i>							
<i>BZK: Rietkerk-middelen</i>		970	970	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
<i>BZK: ID-banen</i>		3.854					
OCenW: Reservering tegengaan voortijdig schoolverlaten in vo en sbo **				p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
BZK: Regeling aanvullende bijdrage inburgering oudkomers 54 gemeenten	5.179	5.179	12.262	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
WVS: Heel de Buurt							
BZK: Digitale Trapvelden							
BZK: Digitale broedplaatsen							
SZW: Regeling kinderopvang alleenstaande ouders	p.m.	8.590	p.m.				
SZW: Kinderopvang en naschoolse activiteiten	7.273	6.906	p.m.				
WVS: Tieneropvang (voorheen kinderopvang)	188	122					
WVS: Breedtesport	272	227	182	136	45	-	-
OCW: GOA	19.284	31.953	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
OCW: Vroeg en voorschoolse Educatie (VVE)	8.108						
OCW: Onderwijskansen, voorschoolse opvang	1.770						
OCW: Onderwijs in allochtone levende talen (OALT)	9.914	10.112	6.289				
OCW: Schoolbegeleidingsdiensten (SBD)	2.075	2.075	2.075				
JUS/V&I: CRIEM							
<i>Antillianen</i>	598	598	598				
<i>Preventiebeleid</i>	-	-	-				
OCW: Inburgering nieuwkomers, educatieve component	5.389						
WVS: Inburgering nieuwkomers, welzijnscomponent	p.m.						
JUS: Wet inburgering nieuwkomers		p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
WVS: Maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en verslavingsbeleid	19.968	19.968	19.968	19.968	19.968	19.968	19.968
WVS: Algemeen maatschappelijk werk	436	436					
WVS: Experiment Heroïne Verstrekking	914	914	p.m.				
SZW: Stimuleringsprojecten allochtone groepen	445	218	163				
BZK: Regeling leefbaarheid, veiligheid, stadseconomie	1.293	1.293	1.293	1.293	1.293	1.293	1.293
<b>Totaal</b>	<b>316.836</b>	<b>386.079</b>	<b>134.818</b>	<b>39.283</b>	<b>32.376</b>	<b>33.091</b>	<b>32.161</b>

\* Deze regelingen zijn opgegaan in het ISV

\*\* Voorheen stonden de budgetten onder de noemer Regeling Sociale integratie en veiligheid G25 gereserveerd op de begroting van BZK. Momenteel wordt nieuw beleid ontwikkeld voor deze middelen

## **Bijlage 4 Voorbeeld Interview vragenlijst Interview SoZaWe en Werkgelegenheid Rotterdam**

Wat is precies uw taak?

*Terugdringen van (structurele) werkloosheid en bevordering van arbeidsplaatsen.*

*Versterken van de economische concurrentiepositie.*

Wat vindt u van deze doelstellingen? Acht u ze haalbaar? Meetbaar? Hoe worden deze doelstellingen in de praktijk gebracht? Welke plannen? En welke contacten worden daarvoor aangesproken? Wanneer zegt u dat ze gehaald zijn?

Wat ziet u als de taak van de SoZaWe? Wat verstaat u onder een succesvol grotestedenbeleid?

Wat is de meerwaarde van GSB? Wat vindt u van het GSB-III stelsel?

Gelooft u in het grotestedenbeleid en de filosofie erachter?

### **Eigen afdeling / capaciteit / informatie**

Heeft u het idee dat de SoZaWe voldoende inzicht in de Rotterdamse problematiek heeft om deze op effectieve wijze aan te pakken? Wat is die problematiek? Wat zijn de sterke en zwakke punten van de stad in uw optiek? In hoeverre is het moeilijk / makkelijk om zaken binnen een dienst voor elkaar te krijgen? En daarbuiten? Is duidelijk welke doelstellingen te behalen? Is ook duidelijk waarom? Zijn er voldoende mensen / mankracht om de doelstellingen te halen? Is er voldoende tijd om de doelstellingen te halen? Is er voldoende geld om de doelstellingen te halen? Wat zegt het begrip integraal u? In hoeverre ziet u integraal beleid ontstaan op uw eigen werkplek? Is integratie van beleid noodzakelijk binnen de SoZaWe? Wie zijn uw concrete partners binnen het GSB? Heeft u het idee dat de gemeente gemotiveerd is om informatie te verzamelen over de stad Rotterdam? En gemotiveerd is om het GSB succesvol te laten zijn?

### **Relaties**

Met welke organisatie in het veld is contact? Hoe verlopen die contacten? Wat voor soort contacten zijn dat?

Hoe is de relatie met het Rijk? Met de gemeente, met bijvoorbeeld ambtenaren op het stadhuis, of wethouders, met andere diensten? Met maatschappelijke instellingen? Kamer van Koophandel? MKB? In wat voor soort overleg neemt u plaats? Levert dat wat op?

## **Politiek/bestuurlijke cultuur**

### **Actoren die meespelen**

Besluitvormingsproces: hoe ziet dat eruit? Waar gaat dat over in uw situatie? Welke actoren zijn voor u van belang? Hoe zou u de besluitvorming wil omschrijven? Rond het nieuwe GSB stelsel en rond het GSB-II stelsel? Welke normen en waarden zijn belangrijk binnen de besluitvorming? Welke belangen spelen er in de besluitvorming? Welke actoren doen mee in de besluitvorming rond GSB? En welke heeft volgens u de meeste macht? Zijn actoren open over hun eigen situatie? Over hun belangen? Is er in het besluitvormingsproces bereidheid tot compromis? Op wat voor manier/manieren proberen actoren elkaar te beïnvloeden?

### **Bestuurders**

Zijn bestuurders bereid verantwoordelijkheid te nemen? Hoever willen bestuurders gaan voor hun eigen stad? Wat is volgens u de achtergrond voor het meedoen met het GSB? Wie bepaald het beleid? Wat zou volgens u de achtergrond moeten zijn? Hoe staat men ten opzichte van het Rijk / gemeente? In hoeverre ziet u uw eigen voor keuren ook terug in beleid? Wordt er druk uitgeoefend vanuit het stadhuis om dingen voor elkaar te krijgen? Als u zelf ideeën ter verbetering van het beleid, heeft u dan het idee dat daar iets mee wordt gedaan?

### **Motivatie**

Wat zijn uw eigen ervaringen met het GSB, in het verleden en nu? Wat is uw mening over het GSB? Vindt u dat u veel werk verzet in verband met het GSB? Is dat tijdelijk, of permanent? Vindt u het leuk werk? Wat wel en wat niet? Bent u tevreden over uw eigen werkzaamheden? In hoeverre heeft u de behoefte om te komen tot resultaten? Wat bent u bereid daarvoor te doen / opgeven? Kunt u het GSB ook met een gerust hart loslaten als u naar huis gaat? Kunt u werk met betrekking tot het GSB aan anderen overlaten?

Voelt u zich verbonden met de huidige doelstellingen van het GSB? En met de toekomstige?

Heeft u het idee / gevoel dat wat u doet effect heeft voor de stad?

In hoeverre heeft u het idee dat anderen op uw afdeling tot resultaten willen komen? En buiten uw afdeling? Kunt u goed samenwerken met de mensen op uw afdeling? Waarom wel/niet? Bent u tevreden over het werk van anderen?

---

<sup>i</sup> “Een gemeente met de artikel 12 status is niet meer in staat om zelfstandig te voldoen aan haar financiële verplichtingen en ontvangt daarom een aanvullende uitkering van het Rijk.

Artikel 12 staat slaat op artikel 12 van de financiële verhoudingswet. Hierin staat beschreven dat een gemeente in aanmerking kan komen voor een aanvullende uitkering om zo toch nog aan alle financiële verplichtingen te kunnen voldoen. Deze extra uitkering krijgt de gemeente niet zo maar. Gemeenten die een uitkering aanvragen of hebben aangevraagd moeten maatregelen nemen om hun financiële positie te verbeteren. Dit betekent onder andere dat er geen nieuw beleid gemaakt mag worden als dit nieuwe lasten met zich meebrengt of de bestaande lasten hierdoor worden verhoogd.” Bron: [www.postbus51.nl](http://www.postbus51.nl)



## Extra Comptabel Overzicht (ECO) Grotestedenbeleid Stand Tweede Suppletore 2003

### Categorie A steden zijn geadresseerden

			bedragen x € 1.000							
			2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Toelichting
<b>Totaal GSB-breed</b> (excl. EU)	<b>totaal beleidsterrein</b>		3.091.302	3.298.181	3.404.779	3.510.788	3.052.529	3.007.481	3.004.692	Niet alle onderliggende budgetten zijn voor alle jaren bekend (zie p.m.-en).
	<b>totaal G25</b>		1.871.952	1.822.177	1.958.815	851.549	329.572	240.429	246.826	
<b>I Totaal pijler Werk en Economie</b>	<b>totaal beleidsterrein</b>		1.885.534	1.648.230	1.587.777	1.595.423	1.624.308	1.650.549	1.649.249	
	<b>totaal G25</b>		1.156.367	1.003.590	1.049.404	12.810	p.m.	p.m.	p.m.	
<b>II Totaal pijler Fysieke Infrastructuur</b>	<b>totaal beleidsterrein</b>		180.123	421.443	627.921	869.854	781.406	708.849	720.260	
	<b>totaal G25</b>		98.872	96.337	264.227	463.644	146.276	58.290	64.880	
<b>III Totaal pijler Sociale Infrastructuur</b>	<b>totaal beleidsterrein</b>		1.025.645	1.228.508	1.189.081	1.045.511	646.815	648.083	635.183	
	<b>totaal G25</b>		616.713	722.250	645.185	375.095	183.296	182.139	181.946	
<b>IV Totaal pijler EU</b>	<b>totaal beleidsterrein</b>		287.054	292.806	298.028	275.831	282.294	287.144	p.m.	
	<b>totaal G25</b>		283.958	289.710	294.902	272.916	279.288	284.077	p.m.	

			bedragen x € 1.000							
			2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Toelichting
<b>I Pijler Werk en Economie</b>	<b>totaal beleidsterrein</b>		1.885.534	1.648.230	1.587.777	1.595.423	1.624.308	1.650.549	1.649.249	Niet alle onderliggende budgetten zijn voor alle jaren bekend (zie p.m.-en).
	<b>G25</b>		1.156.367	1.003.590	1.049.404	12.810	p.m.	p.m.	p.m.	
SZW art. 3	Instroom- en doorstroombanen (bruto bedragen)	<b>totaal beleidsterrein</b>	871.000	968.044	938.603					Met ingang van 1 januari 2004 wordt dit onderdeel vervangen door / opgenomen in het flexibel reïntegratiebudget FWI.
		<b>G25</b>	573.322	681.815	641.575					
SZW art. 2	Sluitende aanpak (incl. inverteffecten)	<b>totaal beleidsterrein</b>	139.040							Het budget sluitende aanpak is nu een ongeoormd onderdeel van Gemeentelijk Werkfonds/v Met ingang van 1 januari 2004 gaat dit vervolgens weer op in het flexibel reïntegratiebudget
		<b>G25</b>	p.m.							
SZW art. 2	Gemeentelijk Werkfonds/WIW	<b>totaal beleidsterrein</b>	870.100	665.000	634.406					Met ingang van 1 januari 2004 wordt dit onderdeel vervangen door / opgenomen in het flexibel reïntegratiebudget FWI.
		<b>G25</b>	578.468	307.134	393.878					
SZW art. 2	Fonds Werk en Inkomen: Flexibel reïntegratiebudget	<b>totaal beleidsterrein</b>				1.582.613	1.613.008	1.631.349	1.616.349	De verdeling van het flexibel reïntegratiebudget is nog niet bekend. De verdeling zal gemaakt w met behulp van een objectief verdeelmodel.
		<b>G25</b>				p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	
EZ art. 3.10	Stadseconomie, niet-fysieke deel	<b>totaal beleidsterrein</b>	47.270	31.438	36.039	41.924	11.300	19.200	32.900	Het totale beleidsterrein bevat de budgetten voor de stadseconomie, fysiek en niet-fysiek. Omdat in GSB III (2005-2009) de relatie van fysieke stadseconomie met VROM wordt losgelaten wordt de raming voor deze periode hier op het niet-fysieke deel weergegeven.
		<b>G25</b>	4.577	14.641	13.951	12.810	p.m.	p.m.	p.m.	

			bedragen x € 1.000							
			2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Toelichting
<b>II Pijler Fysieke Infrastructuur</b>	<b>totaal beleidsterrein</b>		180.123	421.443	627.921	869.854	781.406	708.849	720.260	Niet alle onderliggende budgetten zijn voor alle jaren bekend (zie p.m.-en).
	<b>G25</b>		98.872	96.337	264.227	463.644	146.276	58.290	64.880	
VenW art. 2	Haven interne projecten	<b>totaal beleidsterrein</b>	7.386	15.852	10.011	14.006	13.054	13.124	13.869	In 2001 geen uitgave rechtstreeks aan steden. In eerdere ECO's werd deze regeling Zeehavenontwikkeling genoemd en zat hij in de pijler Werk en Economie.
		<b>G25</b>		4.674	2.253	2.559	3.459	p.m.	p.m.	
VROM p.m.	Budget investeringen ruimtelijke kwaliteit (BIRK)	<b>totaal beleidsterrein</b>		47.000	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	In 2003 vinden er naar alle waarschijnlijkheid geen betalingen uit BIRK plaats. Indien dit wel het geval is, dan zal het niet om substantiële bedragen gaan. Er is inmiddels wel een aantal reserveringen en toezeggingen gedaan (zgn. 'oude projecten'). Er vindt hierover nog overleg plaats. Er valt dan nu ook nog niet te zeggen wanneer welke bedragen ter beschikking worden gesteld. Dit jaar zijn een groot aantal projectvoorstellen ten behoeve van BIRK ingediend op grond van de subsidieregeling (zgn. 'nieuwe' projecten). In november zal een adviescommissie zich over deze voorstellen buigen. Naar verwachting zal de minister begin volgend jaar een besluit nemen over het wel of niet honoreren van de aanvragen. Op dat moment is er meer bekend over de besteding van de BIRK-gelden.
		<b>G25</b>		-	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	
VROM art. 06.14.02	Nieuwe Steutelprojecten	<b>totaal beleidsterrein</b>			-	28.100	43.700	52.900	56.700	Voor Nieuwe Steutelprojecten is een reeks beschikbaar in het FES. Deze reeks is ooit indicatie Indien er geen uitgaven plaatsvinden worden de budgetten doorgeschoven naar latere jaren.
		<b>G25</b>			-	18.600	34.200	43.400	47.200	

Dit is ook gebeurd in 2003. Op grond van de huidige stand van zaken van de verschillende NSI nieuwe kasprognose gemaakt. Ook dit is weer een indicatie, maar wel op basis van de fases w NSP zich nu bevinden. Pas als er daadwerkelijk uitvoeringsovereenkomsten met de gemeenter gesloten, zal er zicht zijn op een definitieve kasreeks.

## Categorie A steden zijn geadresseerden

II Vervolg Pijler Fysieke Infrastructuur			bedragen x € 1.000							Toelichting
			2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
VROM	art. 04.10.58	Investeringen Stedelijke vernieuwing (ISV)	<b>totaal beleidsterrein</b>	123.506	399.869	625.888	437.042	367.113	370.180	Genoemde bedragen zijn inclusief de bijdrage van LNV en EZ aan ISV 1 en inclusief de specifi middelen voor het Noorden des Lands ( de zgn. commissie Langman middelen). In 2005 begint de nieuwe convenantsperiode en ISV II
			<b>G25</b>	47.287	225.726	406.343	76.877	p.m.	p.m.	
	EZ, art. 3.10	Stadseconomie, fysiek	<b>Totaal beleidsterrein</b>	47.270	31.438	36.039	41.924	-	p.m.	Het gaat hier (tot 2005) om de bijdrage van EZ aan VROM. De middelen worden door VROM middels het ISV aan de steden betaald. In 2001 zijn er drie kasschuiven geweest m.b.t. de budgetten voor de G25 (fysieke en niet-fysieke stadseconomie). Twee van 2002 naar 2001 en één van 2005 naar 2001. Over de jaren heen opgeteld is het budget voor de G25 gelijk gebleven. Het totale beleidsterrein bevat de budgetten voor de stadseconomie, fysiek en niet-fysiek.
			<b>G25</b>	41.876	16.252	21.271	29.114	-	p.m.	
	LNV, art. 1	Groen in de stad	<b>totaal beleidsterrein</b>	11.694	750	3.407	3.634	p.m.	p.m.	Het betreft hier de bijdrage van LNV aan VROM voor Groen in de Stad. Eenzelfde deel wordt door VROM bijgelegd. In 2002 heeft een kasschuif plaatsgevonden van 2 naar 2001 van € 6,2 mln. Het totaal beleidsterrein is meerjarig niet gewijzigd.
			<b>G25</b>	4.962	6.413	3.101	3.307	p.m.	p.m.	
VROM	art. 4	Stimulering herstructurering woningvoorraad	<b>totaal beleidsterrein</b>	26.964	16.431					Deze regeling is opgegaan in het ISV.
			<b>G25</b>	21.344	13.235					
VROM	art. 4	Stadsvernieuwing	<b>totaal beleidsterrein</b>	90.753						Deze regeling is opgegaan in het ISV
			<b>G25</b>	70.788						
VROM	art. 04.10.59 en 05.13.04	Innovatiebudget Stedelijke Vernieuwing (IPSV)	<b>totaal beleidsterrein</b>	16.500	30.477	47.812	45.570	84.528	69.558	De regeling IPSV houdt met ingang van 2005 als aparte regeling op te bestaan. In het kader va regeling worden dus met ingang van 2005 geen nieuwe verplichtingen aangegaan. In het kader van ISV 2 ( 2005 t/m 2009) worden vanaf 2005 de nog verplichte middelen ingezet. Tot en met 2004 kunnen steden en niet-winstbeogende instellingen projecten indienen. Voor de grote IPSV projecten geldt vanaf 2003 dat deze alleen door de G30 kunnen worden aangevraagd.
			<b>G25</b>	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	
VROM	art. 07.18.04	Subsidies bodemsanering WBB	<b>totaal beleidsterrein</b>		133.463	122.399	108.615	155.422	158.720	De voormalige regeling Bodembescherming is opgegaan in de wet Bodembescherming. Het onderdeel "stedelijk" (Vinex) van de oude regeling Bodemsanering is opgegaan in ISV. De bodemsanering in stedelijk gebied is hierin niet opgenomen de middelen voor dit deel zijn ondergebracht in het ISV. Van de 24,343 miljoen uitgaven in 2002 aan de G25 is 12,953 miljoen in het kader van het meerjarenprogramma bodemsanering uitgekeerd In 2005 begint een nieuw meerjaren programma bodemsanering.
			<b>G25</b>		24.391	21.258	21.192	16.780	p.m.	
OCW	art. 14.04	Besluit Rijkssubsidiering Restauratie Monumenten	<b>totaal beleidsterrein</b>	38.520	54.714	47.830	47.675	47.660	47.434	Emmen en Lelystad (beide G5) hebben geen eigen budget, maar vallen onder de provincie.
			<b>G25</b>	6.740	6.750	14.990	14.950	14.960	14.890	

## Categorie A steden zijn geadresseerden

III Pijler Sociale Infrastructuur			bedragen x € 1.000							Toelichting
			2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
			<b>totaal beleidsterrein</b>	1.025.645	1.228.508	1.189.081	1.045.511	646.815	648.083	Niet alle onderliggende budgetten zijn voor alle jaren bekend (zie p.m.-en).
			<b>G25</b>	616.713	722.250	645.185	375.095	183.296	182.139	
BZK	art. 9.3	Bijdrageregeling Sociale integratie en veiligheid G25	<b>totaal beleidsterrein</b>	157.123	195.225	192.961	91.527	69.747	69.747	In het kader van de verlenging van de convenanten GSB II wordt deze regeling verlengd tot eind 2004. Daarna zullen de budgetten opgaan in de brede doeluitkeringen behorende bij G De verdeling vanaf 2005 is nog niet bekend.
			<b>G25</b>	107.000	110.901	132.521	86.232	p.m.	p.m.	
bzk		Leefbaarheidsfondsen	<b>totaal beleidsterrein</b>	12.252	14.521	22.364	22.364	22.364	22.364	
			<b>G25</b>	11.117	13.387	20.690	20.690	p.m.	p.m.	
bzk		Inburgering oudkomers	<b>totaal beleidsterrein</b>	64.874	102.928	77.821				De budgetten Oudkomers staan vanaf 2004 op de begroting van Justitie/Veni en maken geen onderdeel meer uit van de regeling.
			<b>G25</b>	20.941	24.793	25.413				
bzk		24-uursstructuur	<b>totaal beleidsterrein</b>	7.215	7.215	7.215	7.215	7.215	7.215	
			<b>G25</b>	7.215	7.215	7.215	7.215	p.m.	p.m.	
bzk		Veiligheidsbeleid: Van Montfransgeldten (projecten jeugd en veiligheid)	<b>totaal beleidsterrein</b>	35.168	35.168	35.168	35.168	35.168	35.168	
			<b>G25</b>	31.856	31.856	31.856	31.856	p.m.	p.m.	
ocw		Tegengaan voortijdig schoolverlaten in vo en mbo	<b>totaal beleidsterrein</b>	21.780	21.780	21.780	21.780			
			<b>G25</b>	21.780	21.780	21.780	21.780			
bzk		Onze Buurt Aan Zet (OBAZ)	<b>totaal beleidsterrein</b>	13.613	13.613	13.613				
			<b>G25</b>	11.870	11.870	11.870				
		Extra bijdrage 2001	<b>totaal beleidsterrein</b>	2.221						
			<b>G25</b>	2.221						
bzk		Rietkerk-middelen	<b>totaal beleidsterrein</b>			5.000	5.000	5.000	5.000	In totaal is voor de G5 en de G25 in 2003 5 mln. structureel en eenmalig 10 mln. vrijgemaakt voor het amendement Rietkerk (opvang dak- en thuislozen) respectievelijk voor ID-banen.
			<b>G25</b>			4.691	4.691	p.m.	p.m.	

bzk

ID-banen

<b>totaal beleidsterrein</b>								
<b>G25</b>				10.000				
				9.006				

Deze middelen worden voor de G25 via de bijdrageregeling SIV uitbetaald en voor de G5 via de bijdrageregeling Leefbaarheid Partiele steden.

### Categorie A steden zijn geadresseerden

#### III Vervolg Pijler Sociale Infrastructuur

			bedragen x € 1.000								
			2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Toelichting	
OCenW	art. 4.3.	Reservering Tegengaan voortijdig schoolverlaten in vo en bo	<b>totaal beleidsterrein</b>					21.780	21.780	21.780	Voorheen stonden de budgetten (totale en G25) genoemd onder de noemer Regeling Sociale integratie en veiligheid G25. Momenteel wordt nieuw beleid ontwikkeld voor deze middelen. De verdeling over de steden is daarom nog niet bekend.
			<b>G25</b>					p.m.	p.m.	p.m.	
Jus	art. 6.4.5	Regelingen Oudkomers 54 gemeenten	<b>totaal beleidsterrein</b>	64.874	102.928	77.821	92.510	95.741	99.597	86.697	
			<b>G25</b>	24.245	24.245	24.245	57.440	p.m.	p.m.	p.m.	
BZK	art. 9.3	Digitale trapvelden	<b>totaal beleidsterrein</b>								Het budget is uitgekeerd in 2000.
			<b>G25</b>								
BZK	art. 9.3	Digitale broedplaatsen	<b>totaal beleidsterrein</b>	7.280							Het beleid heeft betrekking op de periode 2001 tot en met 2004. Het budget is in 2001 uitgekeerd.
			<b>G25</b>	7.280							
VWS	art. 8.1	Sociaal beleid: "Heel de buurt"	<b>totaal beleidsterrein</b>	681							De regeling liep tot en met 2001
			<b>G25</b>	500							
SZW	art. 2	Kinderopvang en naschoolse activiteiten	<b>totaal beleidsterrein</b>		68.900	68.900	84.500				Als gevolg van het strategisch akkoord van het kabinet Bakkenende I is Kinderopvang met ingang medio 2002 overgeheveld van VWS naar SZW. SZW draagt voortaan zowel de financiële als beleidsmatige verantwoordelijkheid voor kinderopvang. Het budget voor Tieneropvang, dat tot die datum onderdeel uitmaakte van het budget voor Kinderopvang van VWS blijft op de begroting van VWS staan.
			<b>G25</b>		46.729	45.900	p.m.				
SZW	art. 11	Kinderopvang en naschoolse activiteiten	<b>totaal beleidsterrein</b>		152.691	147.271	131.483				Vanaf 2005 bestaat de WBK en is er geen specifieke uitkering voor gemeenten meer. De WBK worden uitgevoerd door de Belastingdienst. Besluitvorming daarvoor moet nog plaatsvinden.
			<b>G25</b>		46.729	45.901	p.m.				
VWS	art. 7.1	Tieneropvang (voorheen Kinderopvang)	<b>totaal beleidsterrein</b>	141.361	3.315	2.120					De regeling loopt tot en met 2003
			<b>G25</b>	42.716	1.033	675					
VWS	art. 9.1	Breedtesport	<b>totaal beleidsterrein</b>	10.487	13.392	16.905	16.652	15.699	15.980	15.980	De regeling loopt af. Wanneer steden eenmaal een aanvraag hebben gedaan, kan niet weer een beroep gedaan worden op deze regeling. Vandaar de afname van het budget voor de GSE. Het grootste deel van de steden heeft tussen 1999-2003 gebruikt gemaakt van deze regeling.
			<b>G25</b>	4.092	3.968	2.975	1.945	1.350	193	-	
OCW	art. 1.1	GOA	<b>totaal beleidsterrein</b>		132.118	186.631	164.920	118.247	118.247	118.247	Vanaf 1-8-2002 is sprake van één nieuw GOA-budget: de "oude" middelen voor GOA worden samengevoegd met de middelen voor onderwijskansen en VVE. De taakstelling voor 2004 e.v. van structureel ca€ 93 mln. uit het hoofdlijnenakkoord is verwerkt. De verdeling naar de steden is daardoor echter nog niet bekend.
		Gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid	<b>totaal beleidsterrein</b>	82.737							
			<b>G25</b>	56.652							
		Vroeg- en voorschoolse educatie (VVE)	<b>totaal beleidsterrein</b>	79.432	59.429						
			<b>G25</b>	42.568	28.446						
		Onderwijskansen, voorschoolse opvang	<b>totaal beleidsterrein</b>	30.951	31.417						
			<b>G25</b>	16.079	12.761						
OCW	art. 1.1	Onderwijs in allochtone levende talen (OALT)	<b>totaal beleidsterrein</b>	64.686	69.214	75.367	45.875				In augustus 2004 komt OALT te vervallen als gevolg van het strategisch akkoord in 2002.
			<b>G25</b>	45.161	47.842	48.825	30.365				
OCW	art. 1.1	Schoolbegeleidingsdiensten (SBD's)	<b>totaal beleidsterrein</b>	54.370	57.211	58.870	58.832				Vanaf 2005 wordt deze regeling gedecentraliseerd. De middelen worden dan dus direct aan de scholen/instellingen overgemaakt. De bedragen voor 2004 zijn nog niet definitief. Deze worden in december 2003 (wanneer het bedrag per leerling bekend is) vastgesteld.
			<b>G25</b>	14.500	15.156	14.896	14.896				
JUS	art. 6.4.5	CRIEM									
		Antillianen	<b>totaal beleidsterrein</b>	2.723	2.723	2.723	2.723				
			<b>G25</b>	2.271	2.271	2.271	2.271				
		Preventiebeleid	<b>totaal beleidsterrein</b>	11.345	10.809	7.481	7.481				
			<b>G25</b>	3.645	4.991	-	-				
OCW	art. 4	Inburgering nieuwkomers (educatieve component)	<b>totaal beleidsterrein</b>	102.200	117.032						De WIN is bij 1e suppl. begroting 2003 overgegaan naar Venl.
			<b>G25</b>	48.800	61.843						
VWS	art. 8.1	Inburgering nieuwkomers	<b>totaal beleidsterrein</b>	58.606	63.159						De WIN is bij 1e suppl. begroting 2003 overgegaan naar Venl.

(welzijnscomponent)

G25 28.844 35.205

JUS art. 6.4.5 Wet inburgering nieuwkomers  
totaal beleidsterrein 177.397 117.891 94.484 91.615 91.615  
G25 p.m. p.m. p.m. p.m. p.m.

De Win-bijdragen voor 2004 worden momenteel uitgerekend en in de eerste helft van november gepubliceerd. Gemeenten krijgen dan ook een beschikking. Ze zijn begin oktober geïnformeerd dat de toekenning van de bijdragen dit jaar wat langer op zich laat wachten.

### Categorie A steden zijn geadresseerden

			bedragen x € 1.000							
			2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Toelichting
VWS	art. 3.1	Maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en verslavingszorg	totaal beleidsterrein 191.233	221.126	220.680	220.680	220.680	220.680	220.680	
			G25 153.271	171.963	171.963	171.509	171.509	171.509	171.509	
VWS	art. 3.1	Algemeen maatschappelijk werk	totaal beleidsterrein 11.740	12.224	12.224					De regeling loopt tot en met 2003
			G25 3.499	3.650	3.650					
VWS	art. 3.1	Experiment Heroïneverstrekking	totaal beleidsterrein 2.423	5.484	5.484	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	Met het Hoofdlijnenakkoord van Balkenende II is besloten deze regeling te continueren. De regeling loopt in ieder geval door tot en met 2004.
			G25 2.423	5.484	5.484	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	
SZW	art. 2	Subs. alg: stimuleringsprojecten allochtone groepen	totaal beleidsterrein 5.830	2.602	3.630					
			G25 2.730	1.712	1.283					
BZK	art. 9.3	Regelingen leefbaarheid, veiligheid, stadseconomie	totaal beleidsterrein 10.437	10.437	10.437	10.437	10.437	10.437	10.437	Het betreft een annuïteitenregeling uit GSB I
			G25 10.437	10.437	10.437	10.437	10.437	10.437	10.437	

### Categorie A steden zijn geadresseerden

			bedragen x € 1.000							
			2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Toelichting
EU-pijler (rechtstreeks naar steden)			totaal beleidsterrein 287.054	292.806	298.028	275.831	282.294	287.144	p.m.	
			G25 283.958	289.710	294.902	272.916	279.288	284.077	p.m.	
		Doelstelling 2 van de Structuurfondsen	totaal beleidsterrein 32.066	32.066	32.376	30.185	31.126	30.757		Op basis van de uitvoering van programma's zullen de bedragen voor de steden worden vastgesteld
			G25 28.970	28.970	29.250	27.270	28.120	27.690		
		Urban 2	totaal beleidsterrein 4.400	5.140	4.940	4.540	5.240	5.540	p.m.	
			G25 4.400	5.140	4.940	4.540	5.240	5.540	p.m.	
		ESF	totaal beleidsterrein 250.588	255.600	260.712	241.106	245.928	250.847	p.m.	
			G25 250.588	255.600	260.712	241.106	245.928	250.847	p.m.	

### Categorie B. budgetten naar regio's

			bedragen x € 1.000							
			2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Toelichting
I Pijler Werk en Economie			totaal beleidsterrein 5.445	5.445	9.212	9.212	9.212	136	136	
			G25 5.445	5.445	9.212	9.212	9.212	136	136	
OCW	art. 5	Technocentra	totaal beleidsterrein 5.445	5.445	9.212	9.212	9.212	136	136	Er is 9, 2 mln. beschikbaar gekomen voor de jaren 2003-2005.
			technocentra in G25 5.445	5.445	9.212	9.212	9.212	136	136	
II Pijler Fysieke Infrastructuur			totaal beleidsterrein 1.899.087	2.244.743	2.305.000	2.105.970	2.047.985	2.200.176	2.407.149	Niet alle onderliggende budgetten zijn voor alle jaren bekend (zie p.m.-en).
			G25 1.157.583	1.808.728	1.787.226	1.739.231	1.615.595	1.655.987	1.871.373	
VenW	art. 5 en art. 7	Bijdrage exploitatie openbaar vervoer, veilig pers. vv. en klantgerichte pers. vv markt	totaal beleidsterrein 1.323.255	1.563.156	1.619.755	1.449.501	1.411.788	1.416.308	1.379.944	
			G25 1.152.132	1.206.200	1.174.222	1.108.483	1.095.431	1.100.354	1.074.106	
VenW	IF 01.03.01 en IF 01.03.02	Regionale/lokale infrastructuur subsidies (verkenning en realisatie) = RWS excl. BTW	totaal beleidsterrein 367.670	370.338	406.450	127.153	176.734	340.140	555.552	De TK heeft niet ingestemd met het voorgenomen decentralisatiebesluit. Als gevolg hiervan zijn de bedragen bij 1e suppletore begroting weer aangepast. Uitgangspunt is nu decentralisatie pe januari 2004. De MITijst met projecten moet opnieuw worden vastgesteld. De verdeling over de G25 is daardoor nog niet duidelijk. Bovendien vindt er een herprioritering van de MIT plaats als van de ombuigingen uit het hoofdlijnenakkoord.
			G25 p.m.	326.067	391.400	116.600	126.100	271.600	490.000	
VenW	IF 01.03.05	Regionale/lokale infrastructuur gebundelde doeluitkering	totaal beleidsterrein 191.026	170.739	113.174	408.617	294.312	281.114	304.300	De TK heeft niet ingestemd met het voorgenomen decentralisatiebesluit. Als gevolg hiervan zijn de bedragen bij 1e suppletore begroting weer aangepast. Uitgangspunt is nu decentralisatie pe januari 2004.
			G25 p.m.	168.266	113.174	408.617	294.312	281.144	304.300	
VenW	IF 04.02	Bodemsanering bij aanleg overige projecten	totaal beleidsterrein 9.983	1.147	36.417	2.659				
			G25 p.m.	1.061	p.m.	p.m.				

VenW	IF 04.03	Intermodaal vervoer (terminals en knooppunten)	<b>totaal beleidsterrein G25</b>	3.903 2.201	2.458 2.037	3.865 0	6.770 p.m.	7.066 301	1.005 p.m.		De looptijd van de regeling is tot 31 december 2003. De gehonoreerde projecten lopen door tot afhankelijk van de realisering van het project kan betaling plaatsvinden.
VROM	art. 07.18.04	Subsidies bodemsanering	<b>totaal beleidsterrein provincies</b>		133.463 101.655	122.399 105.490	108.615 102.876	155.422 96.788	158.720 p.m.	164.386 p.m.	De bodemsanering in stedelijk gebied zijn hierin niet opgenomen de middelen voor dit deel zijn ondergebracht in het ISV. Van de 23,343 miljoen uitgaven aan de G25 is 12,953 miljoen in het meerjarenprogramma bodemsanering uitgekeerd
LNV	art. 1	Kwaliteitsimpuls Groene Hart	<b>totaal beleidsterrein landelijke gebieden</b>	3.250 3.250	3.442 3.442	2.940 2.940	2.655 2.655	2.663 2.663	2.889 2.889	2.967 2.967	

### Categorie B. budgetten naar regio's

			bedragen x €1.000								
			2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Toelichting	
<b>III Pijler Sociale Infrastructuur</b>			<b>totaal beleidsterrein gebieden met G25</b>	<b>3.457.995</b>	<b>3.669.964</b>	<b>3.852.782</b>	<b>3.815.131</b>	<b>3.867.100</b>	<b>3.997.867</b>	<b>3.990.818</b>	
JUS	art.3.1.12	Justitie in de buurt	<b>totaal beleidsterrein gebieden met G25</b>	4.846 4.846	6.848 6.848	6.900 6.900	6.189 6.189	6.259 6.259	4.261 4.261	2.262 2.262	
JUS	art. 3.4.8	CRIEM - individuele trajectbegeleiding	<b>totaal beleidsterrein gebieden met G25</b>	5.474 5.474	7.175 7.175	8.428 8.428	8.560 8.560	8.145 8.145	8.066 8.066	8.066 8.066	
JUS	art. 3.1.12	CRIEM - wijkgerichte preventieve opvoedingsondersteuning	<b>totaal beleidsterrein gebieden met G25</b>	661 661	1.557 1.557	1.561 1.561	1.527 1.527	1.531 1.531	1.532 1.532	1.532 1.532	
JUS	art. 5.1.2	Strafrechtelijke Opvang Verslaafden (SOV)	<b>totaal beleidsterrein gebieden met G25</b>	13.200 13.200	22.948 22.848	21.500 21.500	24.700 24.700	26.500 26.500	31.100 31.100	31.100 31.100	
OCW	art. 4.3	Tegengaan voortijdig schoolverlaten in vo & bo (RMC)	<b>totaal beleidsterrein gebieden met G25</b>	10.220 10.220	10.556 10.556	10.883 10.883	10.883 10.883	10.883 10.883	10.883 10.883	10.883 10.883	
VWS	art. 7.1	Stelsel Jeugdzorg, doeluitkering jeugdhulpverlening	<b>totaal beleidsterrein provincies</b>	713.032 713.032	713.032 713.032	712.674 712.674	712.612 712.612	712.549 712.549	712.549 712.549	712.549 712.549	
BZK	2.2	Politie	<b>totaal beleidsterrein gebieden met G25</b>	2.703.662 2.388.698	2.903.996 2.562.344	3.087.176 2.610.124	3.050.299 2.584.645	3.101.233 2.629.649	3.229.476 2.738.561	3.224.426 2.737.337	Dit zijn de meest recente cijfers waarbij een verdeling naar de korpsen bekend is (circulaire jun De gevolgen van het hoofdlijnenakkoord zijn dus nog niet verwerkt. De cijfers in 2008 zijn een voorlopige raming.
SZW	art. 12	Stimuleringsregeling dagindeling (experimenten, projecten)	<b>totaal beleidsterrein gebieden met G25</b>	6.900 6.900	3.852 p.m.	3.660 p.m.	361 p.m.				Regeling loopt in 2003 af. In 2004 betreft het alleen nog afrekening van oude projecten.

### Categorie C, beleidsmatige relaties

In dit ECO kunnen geen onderwerpen worden vermeld in deze categorie. De beleidsonderwerpen die relevant zijn voor GSB (categorie c) worden momenteel in kaart gebracht. De departementen waar dit betrekking op heeft zijn EZ, OCenW, SZW, VROM, Justitie, BZK, LNV, VWS en V&W.