

STEDEN OP STOOM

**TUSSENSTAND GROTESTEDENBELEID
1994 – 2002**

1	Inleiding.....	3
1.1	De Tussenstand grotestedenleid	3
1.2	Opbouw	3
2	GSBI 1994 – 1998/99.....	5
2.1	Pionieren	5
2.2	De opgaven	5
2.3	Sturingsfilosofie en instrumenten.....	6
2.4	Organiserend vermogen.....	8
2.5	Resultaten.....	8
2.6	Conclusies.....	11
3	GSB-II 1998 – 2002/04.....	13
3.1	Ontwikkelen.....	13
3.2	De opgaven	13
3.3	Sturingsfilosofie en instrumenten.....	14
3.4	Organiserend vermogen	20
3.5	Resultaten.....	22
3.6	Conclusies	43
4	GSB-III: lijnen naar de toekomst van het GSB.....	45
4.1	Optimaliseren, uitbouwen en verder gaan met uitvoeren	45
4.2	De opgaven.....	46
4.3	Sturingsfilosofie en instrumenten.....	51
4.4	Versterking organiserend vermogen	54
4.5	Innovatie en kwaliteitsborging	56
4.6	Tot slot.....	57
	BIJLAGEN.....	61
	Bijlage 1: Lijst van onderliggende stukken	62
	Bijlage 2: Overige financiële gegevens GSB.....	63
	Bijlage 3. Verdieping Resultaten.....	67
	Inleiding.....	71
	Doelstellingen 1a: Terugdringen (structurele) werkloosheid (onderscheiden naar etnische herkomst en werkloosheidsduur) en 1b: Bevorderen arbeidsplaatsen	74
	Doelstelling 2: Versterking economische concurrentiepositie van de stad	83
	Doelstelling 3: Verbetering aansluiting onderwijs arbeidsmarkt.....	89
	Doelstelling 4: Versterking positie stedelijke woonmilieus op de regionale woningmarkt.....	93
	Doelstelling 5: Verbeteren kwaliteit sociale en fysieke leefomgeving	99
	Doelstelling 6: Vergroten bereikbaarheid economische activiteiten	104
	Doelstelling 7: Versterken sociale infrastructuur.....	107
	Doelstelling 8: Verbeteren van de veiligheid	112
	Doelstelling 9: Zelfherstellend vermogen kwetsbare wijken.....	123
	Steden met een partiële GSB-status.....	132
	Resultaten Europese <i>Doelstelling 2</i>	133
	Literatuurlijst	136
	Bijlage 4: Praktijkvoorbeelden	137
	1. Voorbeelden bij negen GSB-doelstellingen.....	139
	2. ICT-voorbeeldprojecten.....	143
	3. Onze Buurt aan Zet	144
	4. URBAN 1.....	146

1 Inleiding

1.1 De Tussenstand grotestedenleid

Met de Tussenstand grotestedenbeleid (GSB) geeft het kabinet tussentijds inzicht in de aanpak, vorderingen en resultaten in de uitvoering van het GSB. De eindverantwoording over het realiseren van de afgesproken maatschappelijke resultaten en over de besteding van de middelen door de steden in deze tweede convenantsperiode vindt zoals afgesproken eenmalig in 2005 plaats.

Met de steden is een commitment aangegaan tot 2010. De ervaring leert dat er tijdig begonnen moet worden met de voorbereidingen voor de nieuwe, derde convenantsperiode. Op basis van de ervaringen met zeven jaar GSB worden in de Tussenstand daarom tevens lijnen naar de toekomst getrokken, gericht op verdere optimalisatie van het GSB. Met het oog daarop heeft het kabinet in 2001 adviezen gevraagd van de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor financiële verhoudingen (Rob/Rfv), de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), de VROM-raad en de Sociaal Economische Raad (SER). Ook heeft het Rijk een zelfanalyse uitgevoerd, die is getoetst door de Expertgroep Brinkman. De steden hebben een zelfanalyse en visitatie uitgevoerd en hebben met het oog op de komende formatie memoranda opgesteld. Zelfanalyses en visitaties hebben bijgedragen aan een zelfkritische houding en het lerend vermogen van Rijk en steden, hebben een grotere transparantie gecreëerd in de aanpak en de resultaten van het GSB en hebben bijgedragen aan het uitschrijven van de lijnen voor de toekomst van het GSB.

1.2 Opbouw

De Tussenstand GSB bestaat uit twee hoofddelen:

Deel I

In dit deel van de brief geeft het kabinet zijn belangrijkste bevindingen weer van zeven jaar GSB en trekt het lijnen naar de toekomst. Bij deze brief treft u een aantal bijlagen aan, die een verdieping geven van onderdelen van de hoofdtekst in deze brief. Voorliggende brief kent een chronologische opbouw:

1. Inleiding
2. GSB-I 1994 – 1998/99
3. GSB-II 1998 – 2002/04
4. GSB-III: lijnen naar de toekomst
5. Bijlagen

Deel II

Het tweede deel van de Tussenstand bestaat uit een groot aantal onderliggende stukken die gebruikt zijn als input voor de kabinetsbrief. Het betreft hier onder meer het Jaarboek GSB 2001, de hierboven genoemde adviezen, de samenvatting van de zelfanalyse van het Rijk en het rapport van de Expertgroep Brinkman. In bijlage 1 treft u een overzicht aan van deze onderliggende stukken.

2 GSBI 1994 – 1998/99

2.1 Pionieren

In 1994 startte het kabinet Paars-I met het GSB onder de coördinerende verantwoordelijkheid van staatssecretaris Kohnstamm. In deze eerste pioniersfase werd het GSB gekenmerkt door een projectmatige aanpak. De bekostiging bestond deels uit reguliere middelen (bijvoorbeeld de Melkertbanen) en deels uit incidentele middelen (vooral ten behoeve van Kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving, veiligheid en stadseconomie). De incidentele middelen kwamen gedeeltelijk in de loop van deze periode beschikbaar en werden op basis van projectvoorstellen van de steden verdeeld. Voor GSB-I was voor de hele periode € 1,5 miljard gelabeld als GSB-geld voor de steden. Hierbij ging het om 14 specifieke uitkeringen verdeeld over vijf clusters. Daarnaast was er € 20 miljoen beschikbaar uit het Europese URBAN I programma. De steden verwelkomden het extra geld, maar verloren energie en slagkracht door de plicht telkens opnieuw projecten in te moeten dienen. Ook bij het Rijk legde deze werkwijze een groot beslag op de beschikbare capaciteit. Mede daarom is er in GSB-I slechts beperkt voortgang geboekt met ontkokering en deregulering.

2.2 De opgaven

2.2.1 De maatschappelijke opgave

Aan het begin van de jaren negentig van de 20^e eeuw was sprake van een absoluut en relatief omvangrijke achterstand in de grote steden¹:

- 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.

Doordat problemen op elkaar inwerkten, ontstond probleemcumulatie in de steden als geheel. Daarbij concentreerden problemen zich vaak in bepaalde wijken en bij bepaalde (etnische minderheids-) groepen in die wijken. De samenhang, de concentratie en de aanwezigheid van relatief grote kwetsbare groepen, maakten de problemen specifiek grootstedelijk.

Door de nabijheid van onderwijsinstellingen, bedrijven, klanten, werknemers, wetenschappers en kunstenaars, vinden nieuwe ontwikkelingen op economisch en sociaal terrein vaak het eerst plaats in de grote steden. Na een initiatiefase in de steden, profiteert vaak de hele Nederlandse samenleving van die ontwikkelingen. Daarom had het GSB ook tot doel de revitalisering van de sociaal-economische motorfunctie van de steden.

Selectie steden

De G4² brachten ter voorbereiding van de formatie hun memorandum uit. Zij vroegen daarin bij het kabinet om een “Deltaplan” voor de grote steden. Het kabinet nam dit over onder de term protestedenbeleid (GSB). De drie kernthema’s waren werk, veiligheid en Kwaliteit van de sociale en

¹ Zie onder meer SCP, *De beklemd stad*, Den Haag 1996.

² Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht

fysieke leefomgeving. De aangegeven maatschappelijke opgave beperkte zich niet tot de G4. Ook andere (middel-)grote steden werden geselecteerd op basis van de volgende drie criteria:

- in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra als (grootste stad in) een stedelijk knooppunt zijn aangewezen óf
- als centrum van een BoN-gebied ('Besturen op Niveau') functionerend óf
- een score hebben op de in het kader van de Sociale Vernieuwing gehanteerde cumulatimaatstaf van rond de 30% of meer³.

Daarnaast speelden twee aanvullende overwegingen een rol bij het selecteren van steden. Ten eerste werd er naar gestreefd het GSB niet te laten verwateren door deelname van te veel steden. Ten tweede dienden de deelnemende steden evenwichtig over de diverse regio's in het land te worden verspreid. Op basis van deze criteria werden vijftien steden geselecteerd: de G15⁴. In 1996 zijn daar door het toenmalige kabinet ter uitvoering van de motie-Remkes nog zes steden aan toegevoegd, waarmee de G21 een feit waren⁵. Daarbij golden de volgende criteria:

- cumulatimaatstaf sociale vernieuwing (voor 50%): aantal etnische minderheden per 100 inwoners en aantal lage inkomens per 100 inwoners;
- werkloosheid per 100 inwoners (voor 25%);
- misdrijven per 100 inwoners (voor 25%).

2.2.2 De bestuurlijke opgave

Om de problemen te kunnen oplossen, mede door het beter benutten van de kansen in de steden, was meer slagkracht nodig. Binnen de GSB-projecten werd gekozen voor een meer integrale aanpak, met zoveel mogelijk beleidsruimte voor de steden. Hierbij was de ambitie resultaatgericht, integraal samenwerkend en regisserend te werken. De bestuurlijke uitdaging van GSB-I was drieledig: het verminderen van de fragmentatie, het versterken van het sturend vermogen van het stedelijk bestuur en het aangaan van nieuwe arrangementen in de vorm van resultaatgerichte samenwerking. De aanpak werd gegroepeerd rond vijf clusters, te weten Werk en Economie, Kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving, Jeugd en Veiligheid, Onderwijs en Zorg en Opvang. Het doel was om een substantiële bijdrage te leveren aan de ontkokering en bundeling van geldstromen binnen die vijf clusters.

2.3 Sturingsfilosofie en instrumenten

2.3.1 Sturingsfilosofie

In het Regeerakkoord van 1994 was een aantal uitgangspunten voor het GSB vastgelegd, namelijk het terugdringen van verkokering bij het Rijk en het bevorderen van verdere decentralisatie, bijvoorbeeld door de instelling van regelvrije zones voor bevordering van de stadseconomie; het versterken van de regierol van het stedelijk bestuur ter bevordering van de samenhang tussen gedecentraliseerde beleidssectoren als ouderenzorg, volkshuisvesting, onderwijs, veiligheidsbeleid en verslaafdenzorg, en het door herschikking vergroten van de financiële armslag van de steden. Belangrijk was daarbij de gedachte dat het GSB een meerjarige gemeenschappelijke inspanning van het Rijk én de steden vergde. Het GSB vormt volgens de G15 de derde golf die, na de stadsvernieuwing en de op aandachtsgroepen en -situaties gerichte sociale vernieuwing, de integrale vitaliteit van de steden moet herstellen. Met name de G15, al snel uitgebreid tot de G21, hebben zich vanaf het begin van hun deelname ingezet voor de ontwikkeling en uitwerking van de sturingsfilosofie van het GSB.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, nr 47.

⁴ De G15: Almelo, Leeuwarden, Den Bosch, Hengelo, Helmond, Groningen, Enschede, Eindhoven, Breda, Zwolle, Tilburg, Nijmegen, Maastricht, Arnhem, Deventer.

⁵ De G6: Leiden, Dordrecht, Haarlem, Schiedam, Heerlen en Venlo; tezamen met de G15 vormen zij sindsdien de G21.

In GSB-I lag de nadruk op het opstarten van een goede samenwerking tussen de betrokken partijen. Resultaat van GSB-I is dat op rijksniveau een politieke regiegroep voor het GSB functioneerde met daarin de minister-president, de ministers van Binnenlandse Zaken, Financiën, SZW, Justitie en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken. Ook heeft het bestuurlijk overleg met de steden een impuls gekregen doordat de coördinerend staatssecretaris regelmatig overleg voerde met de steden, waarbij ook de VNG betrokken was. Op ambtelijk niveau is het overleg tussen Rijk en steden versterkt: via een interdepartementale projectgroep, door overleg tussen het Rijk en de ambtelijke coördinatoren van de G4 en de G21 en door gemengde werkgroepen, waarin vakspecialisten van zowel betrokken ministeries als de gemeenten zitting hadden.

2.3.2 Bestuurlijk instrumentarium

Convenanten

Om de afspraken tussen Rijk en steden over te realiseren doelen en over de beschikbare rijksbijdragen vast te leggen, sloten Rijk en groepen van steden convenanten. In 1995 werd na elkaar met de G4 en met de G15 een convenant gesloten. Daaraan werd in 1997 een appendix voor de G6 toegevoegd. De afspraken werden op projectbasis gemaakt en er was sprake van financiering van afzonderlijke projecten.

GSB in Europees perspectief

In GSB-I namen de G4 deel aan het communautair initiatief URBAN, gericht op de bestrijding van sociaal economische achterstanden in wijken van Europese steden. De 4 steden die deel konden nemen hebben hiermee geprofiteerd van de extra Europese middelen ten behoeve van achterstandswijken. De ervaring die hiermee voorts is opgedaan – zowel inhoudelijk als wat betreft het proces van de feitelijke aanpak – heeft aan de verdere ontwikkeling van het Nederlandse GSB bijgedragen.

Beleidsinformatie en monitoring

In GSB-I werd de GSB-monitor ontwikkeld, waarvan de resultaten jaarlijks in het Jaarboek GSB gepubliceerd worden. Het is een 'moderne' monitor in de zin dat de monitor de doelbereiking meet op een aantal integrale doelstellingen. In de eerste periode richtte de GSB-monitor zich op de vijf eerder genoemde clusters. Hij had vooral een signalerende functie. Aanvullend op deze monitor was de verzameling van beleidsinformatie per regeling georganiseerd.

Ook werd een start gemaakt met zelfanalyses en visitaties. Visitatie werd in het convenant met de G15 omschreven als een toets op de efficiëntie en de effectiviteit van de ingezette middelen en instrumenten, en de kwaliteit van het resultaat. De visitatie had vooral tot doel: leren, verbeteren en verantwoorden. De visitatiecommissie had een positief beeld over de voortgang in de steden en kwam met de aanbeveling het GSB te continueren. Voorts pleitte de commissie voor het opstellen van een meerjarenvisie door de steden, voor innovatie van beleid en voor een grotere aandacht voor preventie en voor de deelname van etnische minderheden in onderwijs, werk en maatschappelijk verkeer⁶.

2.3.3 Financieel instrumentarium

In de eerste GSB-periode was voor de hele periode een bedrag van € 1,5 miljard gelabeld als GSB-geld voor de steden. Het ging hier om 14 specifieke uitkeringen. Aansluitend bij het karakter van GSB-I werden deze budgetten niet programmatisch, maar projectmatig ingezet. Bijlage 2 geeft een overzicht

⁶ *Groot onderhoud der steden; samenwerking in samenhang*, Den Haag 19 februari 1998

van de budgetten. Verreweg het grootste deel van de budgetten was beschikbaar voor het cluster Werk en Economie.

In het Regeerakkoord van 1994 was aangegeven dat bij het GSB een intensivering van middelen van het Rijk naar de steden hoorde. Uitgangspunt was dat de financiële armslag van de steden vergroot moest worden. In de eerste periode was de financiële intensivering van het GSB relatief bescheiden. Van de € 1,5 miljard die was gelabeld als GSB-geld, was € 275 miljoen extra budget ten opzichte van de voorgaande periode. Dit betrof de stadseconomie-impuls, de investeringsimpuls Leefbaarheid, Veiligheid en stadseconomie, extra middelen voor inkoop arbeidsvoorziening, kanszones, inburgering, zorg in achterstandswijken, URBAN en Van Montfransgelden. Van deze intensiveringen bestond € 144 miljoen uit tijdelijke middelen en deze werden alléén in de G25 ingezet. Het betrof hier de stadsconomie-impuls, de investeringsimpuls en de kanszones. Deze middelen hadden vooral betrekking op het cluster Werk en Economie.

2.4 Organiserend vermogen

Ten behoeve van de politieke sturing van het GSB-I is in de steden veelal een coördinerend wethouder of burgemeester aangewezen. De politieke betrokkenheid heeft zich in het begin echter beperkt tot de vaststelling van de actieplannen. In de loop van GSB-I nam de politieke aandacht voor het GSB toe, bij de G21 hing dit ook samen met het proces van zelfanalyse en visitatie.

In de meeste steden is het GSB in een projectstructuur gegoten die naast de bestaande lijnorganisatie opereerde. Het projectmatig werken was voor veel steden nieuw, waardoor de afstemming met de staande organisatie niet altijd goed uit de verf kwam. GSB-functionarissen kregen nog onvoldoende toegang tot de sterke beleidssectoren waardoor er nog geen sprake was van structurele inbedding van het GSB in de ambtelijke organisatie.

De participatie van burgers verliep volgens traditionele vormen van inspraak. Het wijkgericht werken of de wijkaanpak werd in een aantal steden verder ontwikkeld, voortbouwend op de ervaringen met sociale vernieuwing en stadsvernieuwing, maar stond over het algemeen los van het GSB.

2.5 Resultaten

2.5.1 Maatschappelijke resultaten

In de convenanten zijn beoogde resultaten per cluster afgesproken. Na afloop van de convenantsperiode 1994 - 1999 kan op basis van de beschikbare bronnen voor de G25 als groep het volgende beeld van de doelbereiking worden gegeven. Tenzij anders vermeld, zijn de gegevens gebaseerd op de Jaarboeken GSB.

Cluster Werk en Economie

Doelstelling	Doelbereiking in 1998
Substantiële vermindering van de (langdurige) werkloosheid, in het bijzonder in achterstandswijken en onder kansarme groepen.	Aandeel ingeschreven werkzoekenden van de potentiële beroepsbevolking is gedaald van 23,8% naar 17,9% Het aantal werkzoekenden dat langer dan 3 jaar is ingeschreven is gedaald van 7,2 naar 6,6% van de potentiële beroepsbevolking. Langdurig werklozen en etnische minderheden profiteren minder dan gemiddeld van de werkloosheidsdaling. In

Ombuiging van de stedelijke werkloosheidsontwikkeling in de richting van de landelijke ontwikkeling.	1996 lag het aandeel etnische minderheden in het NWW-bestand ongeveer 2,5 maal zo hoog als het aandeel in de beroepsbevoling. In 1999 is dat opgelopen tot 3 maal. Werkloosheid in aandachtswijken daalt in de tweede helft van de convenantsperiode sneller dan gemiddeld. Stedelijke werkloosheidsontwikkeling daalt iets sterker dan landelijk (4,2%punt ten opzichte van 2,9).
Stedelijke werkgelegenheids groei op ten minste landelijk niveau.	Groei aantal werkzame personen in G25 is in convenantsperiode (1994-1999) gelijk aan landelijke ontwikkeling (ca. 15%).
Substantiële groei van het stedelijke midden en kleinbedrijf.	In vrijwel alle steden stijgt het aantal midden en kleinbedrijven, waarbij er met name bij de eenmansbedrijven sprake is van een sterke toename.

Cluster Kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving

Doelstelling	Doelbereiking in 1998
Aanmerkelijke verbetering van de Kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving van de stad en vooral van de meest kwetsbare wijken.	Oordelen over de woonomgeving zijn stabiel (kwaliteit wonen: rapportcijfer 7), in aandachtswijken is het rapportcijfer licht gedaald (met 0,4 punt) Buurtproblemen zijn eveneens stabiel, het verschil van de aandachtswijken ten opzichte van stad is echter toegenomen met ongeveer 0,6 punt (op een schaal van 0 tot 10).
Vermindering van ruimtelijke segregatie van kansarmen in concentratiewijken	De grootstedelijke tweedeling lijkt niet af te nemen. Het aandeel koopwoningen in wijken met een relatief laag aandeel koopwoningen is in de G25 in de periode 1994-1998 gemiddeld gestegen, maar minder dan in de steden als geheel.

Cluster Veiligheid

Doelstelling	Doelbereiking in 1998
Vermindering van de objectieve onveiligheid.	Bewoners van steden zijn minder vaak slachtoffer van criminaliteit, uitzondering vormen geweldsdelicten (met name in de G4 waar een stijging plaatsvond van ca. 20%). De verschillen tussen de steden en Nederland als geheel nemen op het gebied van inbraken en geweldsdelicten af. Het slachtofferschap van criminaliteit is in de aandachtswijken sterker
Verbetering van de veiligheidsbeleving.	Er is sprake van een licht toegenomen gevoel van onveiligheid (0,5%punt), met uitzondering van de G4 waar het gevoel van onveiligheid licht daalt.
30% daling van het aantal jongeren per 10.000 inw dat in aanraking komt met de politie.	Over de periode 1994-1997 zijn geen cijfers beschikbaar, over 1998 en 1999 wel. Op basis van deze cijfers kan geen betrouwbare uitspraak gedaan worden.
Jaarlijkse toename van het aantal taakstraffen en Haltafdoeningen met 10%.	Taakstraffen en Haltafdoeningen zijn gemiddeld over de periode 1994-1998 volgens plan gegroeid (Taakstraffen

	ca. 20%, Haltafdoeningen ca. 10% (en ca. 20% in de G4))
--	---

Cluster Onderwijs

Doelstelling	Doelbereiking in 1998
Verbetering van de resultaten in het basisonderwijs, met name in de achterstandswijken.	Cito-standaardscores in de steden enigszins verbeterd tov Nederland (G21: verschil teruggebracht met 0,2 punten, G4 verschil teruggebracht met 0,8 punten). Toename van gemiddelde score in de achterstandswijken overtreft stedelijk gemiddelde.
Verhoging van het rendement in het beroepsonderwijs.	Landelijk was het aantal MBO-geplomeerden in 1997 59,7% van de totale uitstroom; in 1998 was dit 62,6%. Op het niveau van de steden zijn geen cijfers beschikbaar.
Een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt.	Het aantal voortijdig schoolverlaters bedroeg in 1998 landelijk ca. 3,3% van het totaal aantal deelnemers. Op het niveau van de steden zijn geen cijfers beschikbaar.
Realisatie van een sluitende aanpak ten aanzien van inburgering voor nieuwkomers (inclusief NT2).	Bereik nieuwkomers in 1998 landelijk 87% van de instroom; 11% ontving een beschikking inzake ontheffing. Op het niveau van de steden zijn geen cijfers beschikbaar.

Cluster Europees GSB (URBAN I)

Doelstelling	Doelbereiking in 1998
Bestrijding achterstanden in aandachtswijken in Europese steden (4 steden voor Nederland)	verbetering leefomgeving, wijken sociaal economisch aantrekkelijker maken (periode 1996 t/m 2000)

Voor het volgen van de doelbereiking is per cluster een set kernindicatoren opgesteld die in de jaarlijkse GSB-monitor is gevolgd. Het stelsel was, zoals ook de Algemene Rekenkamer constateerde, in deze periode nog niet ingericht op een systematische beleidsevaluatie:

- er waren geen integrale, clusteroverstijgende doelstellingen geformuleerd;
- de doelstellingen waren op rijksniveau in relatieve, kwalitatieve termen geformuleerd;
- de steden hadden de doelstellingen niet in concrete, meetbare doelen en harde resultaatafspraken vertaald;
- de verantwoording verliep per specifieke uitkering en had vooral betrekking op de rechtmatigheid van de bestedingen; alleen voor de tijdelijke regeling Leefbaarheid/stadseconomie was er ook sprake van een doelmatigheidstoets.

Voor het Cluster Zorg is geen indicator opgesteld. Doelstelling was het tot stand brengen van een sluitende zorgaanpak gericht op de meest kwetsbare groepen in de stedelijke samenleving. Voor deze sluitende zorgaanpak lag het initiatief bij de steden. De gezamenlijke inspanningen van het kabinet en de steden waren erop gericht:

- te voorkomen dat mensen in het vangnet terechtkomen;
- zorg te dragen dat het vangnet goed functioneert;
- te bewerkstelligen dat deze mensen ook weer uit het vangnet weg komen.

De ex post evaluatie van het Urban-I programma komt deze zomer beschikbaar. De Tweede Kamer zal daar vervolgens over worden geïnformeerd.

2.5.2 Bestuurlijke resultaten

Belangrijk resultaat van GSB-I is dat de complexe problematiek van grote steden op de lokale en nationale politieke agenda is gezet. Door het projectmatige karakter is het GSB nog niet structureel in de bestuurlijke en ambtelijke organisatie van de steden ingebed. De slagkracht is daardoor in deze periode achtergebleven bij de verwachtingen.

Een belangrijke constatering aan het eind van GSB-I was het onevenwichtige samenspel tussen Rijk en steden: het ene ministerie liet de strakke regelgeving los, het andere handhaafde beperkende regels. De toekenning van de middelen vond verkokerd plaats.

Op het terrein van werkgelegenheid bestonden er diverse afzonderlijke regelingen, zoals de JWG en de Banenpoolregeling. Aan het eind van GSB-I waren er voornemens tot bundeling van een aantal van deze ´werk´-regelingen tot een zogenaamd Werkfonds. Voorts zijn in een brief aan de Tweede Kamer door de staatssecretaris van VROM de contouren van het ISV geschetst⁷. De steden hadden door de decentralisatie van de Welzijnswet een belangrijke mate van beleidsvrijheid gekregen op het terrein van de sociale infrastructuur. Ondanks deze vooruitgang bestond er evenwel nog een groot aantal verschillende regelingen.

2.6 Conclusies

De eindbalans van de eerste convenantsperiode opmakend, concludeert het kabinet dat in deze pioniersfase (1994-1998) een stevige basis is gelegd voor de doorontwikkeling van het GSB door het huidige kabinet. Op verschillende terreinen zijn resultaten van GSB-I zichtbaar:

- Over het geheel genomen is het beoogde resultaat op meer dan de helft van de maatschappelijke doelstellingen in de eerste convenantsperiode gehaald. Vooral bij het cluster Werk en Economie is in hoge mate sprake van doelbereiking. Opvallend is dat voor wat betreft de belevingsindicatoren – perceptie van veiligheid, woonkwaliteit en buurtproblemen – de doelbereiking achterblijft. Dit is aan het einde van de vorige kabinetsperiode al door de coördinerend staatssecretaris gesignaleerd, onder verwijzing naar de complexiteit van de problematiek. Het vorige kabinet heeft de aanbeveling gegeven de wijkaanpak in de volgende kabinetsperiode te intensiveren.
- De samenhangende aanpak van thema's als jeugd en veiligheid, Kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving en de gebiedsgerichte aanpak kregen gestalte en acute problemen waarvoor de steden zich gesteld zagen zijn geagendeerd.
- Grotestedenbeleid is op de Europese agenda gezet. In overleg met de lidstaten en de Europese Commissie is geconcludeerd dat voor de nieuwe periode 2000 t/m 2006 een meer gerichte inzet van Europese middelen voor stedelijk beleid en ontwikkeling zoals bedoeld in GSB een meer structureel karakter zou moeten krijgen.
- In deze pioniersfase is de realisatie van de bestuurlijke opgave achtergebleven bij de verwachtingen. Door de projectmatige sturing en aanpak van GSB-I is het integraal en resultaatgericht werken nog onvoldoende verankerd. Ook is hierdoor GSB-I nog niet ingebed in de hoofdstructuur van de gemeentelijke organisatie.
- Voor de aanpak met betrekking tot de sociale infrastructuur werden via de commissies Etty / Peper aanzetten gegeven voor de nieuwe convenantsperiode.

⁷ brief van 28-11-1997; Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 427, nr. 3.

3 GSB-II 1998 – 2002/04

3.1 Ontwikkelen

“Ook in de komende periode vragen de problemen en de mogelijkheden van de steden expliciet de aandacht.”, zo stelt het Regeerakkoord uit 1998. Met GSB-I was een kentering in gang gezet, maar de achterstanden op onder meer de terreinen werkloosheid, aansluiting onderwijs - arbeidsmarkt, veiligheid, kwetsbare groepen en kwaliteit van de woningen en woon- en leefomgeving waren juist in de grote steden nog groot en werkten sterk op elkaar in. Omdat het GSB aansloeg, heeft het kabinet Paars-II daarom tot voortzetting van het GSB besloten. De nadruk werd daarbij gelegd op de verdere ontwikkeling van het stelsel van het GSB. Parallel aan die ontwikkeling werkten de steden hun visies en meerjarige ontwikkelingsprogramma's uit en werden op basis daarvan stadsconvenanten gesloten.

Het uiteindelijk doel van het GSB was – en is anno 2002 - om te komen tot een complete, vitale stad, die in fysiek, economisch en sociaal opzicht voldoet aan de - steeds hogere - eisen die bewoners, bedrijven, instellingen, bezoekers en recreanten nu en in de toekomst aan de stad stellen: een stad die sociaal, leefbaar en veilig is en kansen biedt aan burgers die die kansen nodig hebben en ze ook daadwerkelijk benutten. Een economisch vitale stad, met hoogwaardige vestigingslocaties, die werk biedt aan wie dat zoekt. Dit uiteindelijke doel werd geconcretiseerd in negen meetbare maatschappelijke doelstellingen (zie paragraaf 3.5.1) die gerealiseerd kunnen worden door een samenhangende aanpak op alle drie de pijlers fysiek, sociaal en economisch.

3.2 De opgaven

3.2.1 De maatschappelijke opgave

Op het terrein van de werkloosheid werd in GSB-I vooruitgang geboekt. De steden moesten echter van ver komen en eind 1998 was de werkloosheid er nog hoger dan het landelijk gemiddelde. De steden werden weer aantrekkelijk als vestigingsplaats voor bedrijven, maar kampten tegelijkertijd met te weinig en vaak verouderde bedrijfslocaties. Omdat de woningmarkt zich na decennia van kwantitatieve tekorten landelijk begon te ontspannen en de steden veelal over een relatief eenzijdige goedkope woningvoorraad beschikten, ging de uitstroom van gezinnen met kinderen en van gezinnen met midden- en hoge inkomens onverminderd door. Daarmee bleef het sociaal-economische draagvlak in de steden onder druk staan. Ook de bereikbaarheid van de steden stond onder druk.

Mede door de zeer grote voorraad goedkope huurwoningen en het hoge niveau van voorzieningen op het terrein van zorg en welzijn, hadden de steden een natuurlijke aantrekkingskracht op kansarmen in de Nederlandse samenleving, die hun werkloosheid, verslaving, psychische problemen enzovoort meenamen naar de grote steden. Een relatief groot deel van de etnische minderheden woonde in de grote steden. De inburgering, integratie en participatie van deze groepen vroeg een grote inzet van deze groepen zelf, van bedrijven, bureaus, instellingen en van de stedelijke overheid. De onverminderd grote instroom van nieuwkomers richtte zich vooral op de grote steden: ongeveer 70% van hen vestigde zich in de G25. Dit stelde de steden voor een grote opgave deze groepen te integreren in de Nederlandse samenleving⁸. Daarbij deed zich de paradox van effectief beleid voor: de sociaal-economische stijgers verlieten veelal de aandachtswijken en vaak zelfs ook de grote steden. De leegvallende plaatsen in de wijken werden ingenomen door kansarmen van elders en door

⁸ In de G4 bedroeg de instroom gemiddeld 1,5% van de bevolking, in de G21 gemiddeld 0,75%; voor Nederland als geheel bedroeg de instroom ca 0,5%. Jaarboek GSB 2000.

nieuwkomers, waardoor het vaak leek dat op wijkniveau weinig vooruitgang werd geboekt met bijvoorbeeld bestrijding van werkloosheid en kansarmoede.

Selectie steden

In het regeerakkoord was de mogelijkheid geboden om 'op deelterreinen of voor specifieke probleemwijken' een beperkt aantal nieuwe steden toe te laten tot het GSB. Op basis van zes criteria werden steden geselecteerd: lage inkomens, uitkeringen, minderheden, misdrijven, centrumfunctie en wijk-score. Om tot partiële stad te worden geselecteerd moesten de steden op minimaal vier van de zes criteria boven een bepaalde grenswaarde scoren. Alle steden boven de 60.000 inwoners zijn hieraan getoetst. De vijf geselecteerde steden⁹ hebben een of twee wijken gekozen waarop het GSB alleen op het gebied van Kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving van toepassing is.

Tevens is in de periode vanaf 1998 gekomen tot een selectie van 9 GSB steden¹⁰ voor deelname aan het structuurfondsen beleid (2000 t/m 2006) gericht op de bestrijding van achterstanden in aandachtswijken en 3 GSB steden¹¹ inzake het Europees Communautair initiatief URBAN-II. Voor de periode 2000 t/m 2006 is totaal € 222 miljoen beschikbaar gesteld.

3.2.2 De bestuurlijke opgave

De maatschappelijke opgaven in de grote steden zijn absoluut en relatief groot. Ze hangen nauw met elkaar samen en versterken elkaar vaak. Daarom is het de bestuurlijke opgave voor GSB-II om met een samenhangende aanpak te komen, door:

- het realiseren van een samenhangende, programmatische, vraag- en resultaatgerichte manier van werken;
- meer aandacht voor het wegnemen van knelpunten in de regelgeving op rijks- en stedelijk niveau;
- verdere ontkokering van de rijksbudgetten;
- harmonisatie van de monitors en van de financiële verantwoordingen.

Voor de steden bestaat de opgave daarnaast vooral uit het versterken van de eigen regiefunctie, waarbij de stad door een goed ingericht proces burgers, bedrijven en instellingen - met inachtneming van ieders eigen verantwoordelijkheid - weet te betrekken bij het ontwikkelen van een strategische visie op de stad en bij het opstellen en uitvoeren van het MOP.

3.3 Sturingsfilosofie en instrumenten

3.3.1 Sturingsfilosofie

Met GSB-II is een trendbreuk gerealiseerd in de bestuurlijke aanpak van de vraagstukken in de grote steden en in de interbestuurlijke verhoudingen tussen rijk en steden. Om tot meer resultaatgericht en integraal werken te komen is de projectmatige sturing en aanpak gewijzigd in een meerjarige, programmatische sturing en aanpak, met convenanten die over de kabinetsperiode doorlopen. Hierin staat een aantal sturingsprincipes centraal, namelijk integraliteit en ontkokering, interactieve samenwerking tussen Rijk en steden, meer ruimte voor een sterkere lokale regie en duidelijke, niet-vrijblijvende resultaatafspraken en het afleggen van rekenschap. Door de meerjarige resultaatafspraken

⁹ Zie tabel 1 in de bijlage bij de brief aan de Tweede Kamer van 2 februari 1999; het betreft de G5: Alkmaar, Amersfoort, Emmen, Lelystad, en Zaanstad.

¹⁰ Voor Doelstelling-2 betreft het Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Nijmegen, Enschede, Maastricht, Arnhem en Eindhoven.

¹¹ Heerlen, Amsterdam en Rotterdam

tussen steden en Rijk en het volgen van de doelbereiking met een samenhangend monitoringssysteem zullen de steden beter in staat zijn om hun maatschappelijke en bestuurlijke opgave te volgen en te realiseren.

Op basis van stadsvisies en meerjarige ontwikkelingsprogramma's (MOP's) van de steden zijn er stadsconvenanten gesloten, waarin het Rijk zijn financiële inspanning voor vijf jaar vastlegde en waarin de steden zich verplichtten hun zelf geformuleerde meetbare doelstellingen te realiseren. Om beter in te kunnen spelen op de complexe, nauw samenhangende vragen vanuit de maatschappij, werd het bereik van het GSB-II verbreed tot drie, onderling samenhangende pijlers: sociaal, werk en economie en fysiek. De beleidsmatige verantwoording over de behaalde resultaten en over de besteding van de rijksbijdrage vindt eenmalig plaats aan het einde van de convenantsperiode. De voortgang van de uitvoering in de steden wordt gevolgd met de GSB-monitor, departementale en stedelijke monitors, zelfanalyses en visitaties en benchmarks.

Ter versterking van de positie van het GSB binnen het totale kabinetsbeleid werd een nieuwe ministerspost voor Grote Steden- en Integratiebeleid (GSI) ingesteld. De minister voor GSI draagt de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling en instandhouding van het GSB-stelsel en de daarop van toepassing zijnde sturingsfilosofie. Hij is budgettair en beleidsmatig medeverantwoordelijk voor de GSB-relevante beleidsterreinen. Daartoe is het Extra Comptabel Overzicht (ECO) samengesteld. Tevens is de minister voor GSI verantwoordelijk voor de coördinatie van het Europees GSB dat in de betrokken Nederlandse steden wordt gevoerd. Om de afstemming tussen de minister voor GSI en bewindslieden van andere relevante beleidssectoren te bevorderen is een onderraad voor het GSB ingesteld, de RGSB. Om de coördinatie op ambtelijk niveau te verankeren is de Interdepartementale Commissie GSB (ICGSB) ingesteld.

3.3.2 *Bestuurlijk instrumentarium*

Stadsvisies en meerjarige ontwikkelingsprogramma's

In 1998/1999 hebben de steden hun stadsvisies tot 2010 opgesteld, gebaseerd op een sterkte / zwakte analyse van de stad. Op basis hiervan hebben de steden een meerjarig ontwikkelingsprogramma (MOP) voor de periode 1999 – 2003/04 opgesteld. In dit programma gaven de steden invulling aan de wijze waarop zij hun stadsvisie wilden realiseren en welke prestaties op de negen meetbare GSB-doelstellingen (par. 3.5.1) daarvoor nodig waren.

Europees GSB

Nederland heeft een relatief aanzienlijke inzet gepleegd voor 'Doelstelling 2' (D2) middelen voor stedelijke gebieden (4,25% ten opzicht van het door de EC indicatief aangegeven percentage van 2% voor de EU als geheel). Door een geconcentreerde inzet van middelen is per gebied sprake van een additionele impuls. Negen steden komen in aanmerking voor deze middelen, daarnaast komen 3 steden in aanmerking voor URBAN II. In totaal ontvangen zij hier €222 miljoen voor, waarvan €131 miljoen voor de periode 2000 t/m 2003. Door de gemeenschappelijke opzet van de Nederlandse stedenprogramma's kunnen steden elkaar stimuleren en krijgen zij de kans van elkaar te leren. Bij het veel kleinere URBAN-II programma is de samenwerking daarnaast vooral gericht op vernieuwing en voorbeeldwerking. In het kader van GSB-II neemt Nederland ook deel aan Doelstelling-3 (D3), het Europees Sociaal Fonds. Ondergetekende is binnen het kabinet verantwoordelijk voor D2 en URBAN; de minister van SZW voor D3.

Door de Europese Commissie is het initiatief genomen voor een URBAN-audit. Dit is een vergelijkende analyse van de stedelijke ontwikkeling in 58 Europese steden. Het instrument levert een belangrijke bijdrage aan de beleidsontwikkeling op nationaal en Europees niveau (cohesiebeleid). De eerste

URBAN-audit (pilot onderzoek) is gepubliceerd in september 2000. Inmiddels is door de Commissie, in overleg met de lidstaten, een vervolg ingezet waarbij in eerste aanleg circa 300 indicatoren worden onderzocht op relevantie én vergelijkbaarheid. Doel is uiteindelijk te komen tot een bruikbare benchmarking die door de lidstaten en de Europese steden gehanteerd kan worden voor toekomstige initiatieven op dit terrein.

Lerend vermogen, innovatie en transparantie

Om het lerend vermogen, de innovatie en de transparantie te vergroten, is zowel bij de steden als bij het Rijk het instrument van de zelfanalyse en visitatie toegepast. Ook het Rijk voert in GSB-II een zelfanalyse en visitatie uit. De nadruk van de zelfanalyse ten tijde van de Tussenstand ligt niet op een evaluatie van de beleidseffecten van het geformuleerde beleid, maar op de gehanteerde werkwijze in relatie met beoogde beleidsdoelen en resultaten.

Bij de ex-ante evaluatie van de MOP's constateerde het CPB een gebrek aan innovatie en beleidsconcurrentie. Daarom is de afgelopen jaren bij tussentijds beschikbaar gestelde budgetten (impuls 'Digitale trapvelden', impuls 'Onze buurt aan zet') een deel van de middelen ingezet als 'tender'. Een beperkt aantal steden kwam in aanmerking voor een innovatiebudget zoals het IPSV, dat gelden beschikbaar stelt voor projecten op het gebied van stedelijke vernieuwing.

Kennis- en ervaringsuitwisseling

In GSB-II is voortgegaan met de kennis- en ervaringsuitwisseling uit de eerste periode door het entameren van een aantal onderzoeken¹². Van belang in deze periode is de GSB-website, het GSB-blad en de oprichting van het Kenniscentrum Grote Steden, dat 11 oktober 2001 officieel geopend is (www.kenniscentrumgrotesteden.nl). Het Kenniscentrum functioneert inmiddels als een spin in het web van kennis en kunde op het terrein van het GSB. Het richt zich niet alleen op inhoud, maar ook op de aanpak van het GSB en op de innovatie van deze aanpak. Het Kenniscentrum onderhoudt een overzicht van best practices en onderzoeken. De G25 zijn mede-oprichters van het Kenniscentrum en vormen de belangrijkste groep afnemers. Vele diensten van het Kenniscentrum staan ook open voor anderen, zoals gemeenten die niet tot het GSB behoren, maar wel de werkwijze ervan willen toepassen. Hier blijkt vraag naar te zijn.

3.3.3 Financieel instrumentarium

Financiële inbedding steden

Elk MOP bevat een financiële paragraaf waarin de verwachte kosten en de dekking zijn opgenomen. In bijlage 2 zijn voor elk MOP de kosten per pijler weergegeven. Steden hebben de financiële paragraaf na het ontwerpen van de stadsvisie naar eigen inzicht, en dus op basis van verschillende uitgangspunten en financiële kaders, opgesteld. Gezien de korte periode tussen het opstellen van de MOP's en de start van de begrotingsvoorbereiding bij de steden viel dit te verwachten. In de eerste begrotingen (van 2001) zijn de MOP-middelen bij vrijwel geen enkele gemeente in volle omvang herkenbaar opgenomen. Het scala van manieren van financiële verslaglegging van het GSB door steden loopt uiteen van een geïmplementeerd volgsysteem dat is geïntegreerd in de reguliere

¹² Voor een deel betreft het onderzoek dat is afgerond en waarvan de uitkomsten zijn betrokken bij deze Tussenstand, zoals: analyses leefbaarheid en veiligheid, sociale pijler gefundeerd, knelpunten stedelijk jeugdbeleid, frontoffice monitoren GSB, financiële verslaglegging GSB, harmonisatie financiële verantwoording, verkenning sociale infrastructuur, vestigingsfactoren op wijkniveau. Voor een deel betreft het onderzoek dat nog loopt en waarvan de tussentijdse uitkomsten zijn betrokken bij deze Tussenstand: stad en omgeving, onderzoek uitvoering motie-De Boer, burgerparticipatie, functionele relaties stad en omgeving, regionale afstemming GSB.

P&C cyclus, waarbij een relatie gelegd kan worden met het MOP, tot aan het (soms naar aanleiding van verplichte rapportages) volgen van delen van het GSB (met name de ECO-lijst) zonder dat er een relatie met het MOP wordt gelegd.

Daarnaast is niet in alle gevallen de (budgettaire) definitie van GSB gelijk aan de financiële paragraaf uit het MOP. Het merendeel van de steden geeft echter wel aan dat zij de bestedingen aan het GSB sinds de start van de convenantsperiode volledig dan wel gedeeltelijk kunnen volgen en deze geheel of gedeeltelijk kunnen relateren aan de financiële ramingen in het MOP.

Kortom, een vergelijking tussen gemeenten is lastig, vanwege de diversiteit van de financiële inbedding van de GSB-middelen in de gemeentelijke begrotingen en in de MOP's bij aanvang van GSB-II. Dit zegt overigens niets over het gevoerde GSB-beleid. De resultaten en indicatoren uit de MOP's worden door steden als sturingsinstrument ingezet, de financiële paragraaf meestal niet.

Op dit moment worden door steden verschillende initiatieven genomen om de bestedingen in het kader van het GSB beter te volgen en deze herkenbaar in de begroting op te nemen. Meer steden streven ernaar om hun financiële administratie zodanig te verbeteren dat bestedingen aan het GSB als zodanig herkenbaar en traceerbaar zijn. Daarnaast brengen steden verbetering aan in de verantwoording naar het gemeentebestuur door periodieke voortgangsrapportages op te stellen. Een ander initiatief dat door sommige steden wordt ontplooid, is het bieden van een integraal overzicht van baten en lasten van het GSB in de concernbegroting.

Voor wat betreft de sociale en economische pijler kan op basis van een relatief beperkt aantal respondenten worden gesteld dat de gemeentelijke bestedingen (geheel of gedeeltelijk) vanuit het ECO op schema liggen. Vanwege het karakter van de fysieke pijler is het niet verwonderlijk dat de bestedingen voorsnog iets achter bij de andere twee pijlers en dat er sprake is van schommelingen tussen de jaren. Bijna de helft van de steden kunnen informatie geven over GSB-uitgaven uit de overige publieke middelen. De steden die dit direct kunnen relateren aan de voorgenomen bestedingen in het MOP. Zij hebben nu al meer besteed, of zullen naar verwachting meer besteden dan aanvankelijk was voorgenomen in het MOP.

In het vervoltraject van het onderzoek zal aandacht geschonken worden aan de vraag hoe het Rijk in de toekomst om kan gaan met de financiële verslaglegging door steden. Het gaat hierbij nadrukkelijk niet om een informatiebehoefte van het Rijk in het kader van een (tussentijdse) verantwoording over resultaten of in het kader van verantwoording over rechtmatigheid van bestedingen. Het gaat om het verkrijgen van beter algemeen inzicht in de financiële inzet voor het GSB zodat deze in het licht van behaalde of te behalen resultaten kan worden beschouwen. Met het oog op het programmatische karakter van GSB is dit overigens tevens van belang voor steden zelf. Ook de gemeenteraad heeft dan meer inzicht in de voortgang.

Extracomptabel Overzicht GSB (ECO)

Sinds 1999 zijn rijksbreed budgetten, waarvoor de minister voor GSI vanuit de portefeuille GSB medeverantwoordelijkheid draagt, opgenomen in het Extracomptabel Overzicht GSB (ECO). Per regeling is daarin aangegeven hoeveel geld beschikbaar is voor het totale beleidsterrein en hoeveel daarvan naar de G25 gaat. Het ECO maakt als bijlage onderdeel uit van de begroting van het ministerie van BZK. De steden krijgen minimaal één keer per jaar een indicatief overzicht (vertaling van het ECO per stad) toegezonden. De totstandkoming van het ECO heeft gezorgd voor transparantie en inzichtelijkheid in de reikwijdte en omvang van het GSB.

Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording (VBTB)

Bij het GSB-artikel in de begroting van BZK zijn twee algemene doelstellingen geformuleerd. Hier zijn vervolgens operationele doelstellingen onder geschaard. Ook zijn er prestatieindicatoren geformuleerd.

De drie w-vragen komen per operationele doelstelling aan bod¹³. Er is in GSB-II veel geïnvesteerd om tot een zakelijk en resultaatgericht beleid te komen. Er wordt gestuurd op eindresultaat en effecten en niet op input. Dit past uitstekend binnen het gedachtegoed van VBTB¹⁴. Het ECO is een horizontale overzichtsconstructie in het kader van VBTB.

De rijksbijdragen

Het ECO-GSB dat is vastgesteld bij de begroting van 2002 beslaat circa € 10,3 miljard voor de periode tot en met 2003, waarvan circa € 2,1 miljard nog niet verdeeld is over de steden¹⁵. Tabel 1 geeft dit weer.

Tabel 1 Overzicht ECO 2002 (in miljoen €)

	1999	2000	2001	2002	2003	Totaal
G25	1.289	1.809	2.020	1.400	1.673	8.191
Nog niet verdeeld G25	-	-	34	1.022	1.017	2.073
Totaal	1.289	1.809	2.054	2.422	2.690	10.264
Pijler Werk en Economie	568	768	951	706	780	3.773
Nog niet verdeeld	-	-	-	988	983	1.971
Pijler Fysieke Infrastructuur	337	541	501	122	371	1.872
Nog niet verdeeld	-	-	-	-	-	-
Pijler Sociale Infrastructuur	384	500	568	572	522	2.546
Nog niet verdeeld	-	-	34	34	34	102

Intensiveringen

In het Regeerakkoord van 1998 is aangegeven dat bij het GSB een intensivering van middelen van het Rijk naar de steden hoort: "Op diverse terreinen wordt in het komende jaar extra geïnvesteerd in zaken die met name voor de steden van belang zijn en daar ook meer dan evenredig zullen neerslaan." Uit tabel 2 blijkt dat met betrekking tot GSB-II (periode 1999-2003) de totale intensiveringen in GSB bijna € 1,6 miljard bedraagt. € 986 miljoen hiervan is afgesproken in het Regeerakkoord. Het gaat hierbij om middelen voor: 20.000 extra In- en doorstroombanen, sluitende aanpak, stadseconomie, ISV, grootschalig groen, leefbaarheidsfonds, tegengaan voortijdig schoolverlaten, kinderopvang en naschoolse activiteiten en sportbeleid.

¹³ De drie w-vragen zijn: wat willen we bereiken, wat gaan we er voor doen en wat mag dat kosten?

¹⁴ VBTB staat voor Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording. Het doel van VBTB is een overzichtelijke en heldere begroting en verantwoording, waarin duidelijk staat wat de ministeries willen bereiken en hoeveel geld ze daarvoor uittrekken respectievelijk wat zij hebben bereikt en wat dat heeft gekost. Dit vraagt om een andere manier van werken waarin de koppeling tussen beleid, prestaties en geld centraal staat. In plaats van geld als uitgangspunt te nemen en daar de doelen aan te koppelen, zullen, waar mogelijk, eerst de doelen vastgesteld worden. Pas daarna zal er bepaald worden hoeveel geld ervoor nodig is om die doelen te realiseren.

¹⁵ "Nog niet verdeeld" betekent dat de budgetten voor de betreffende regelingen wel degelijk begroot zijn, maar dat de daadwerkelijk verdeling tussen de steden nog niet heeft plaatsgevonden. Ter illustratie: de middelen in de pijler Werk en economie worden toegekend in het jaar t-1.

Tabel 2 Toevoegingen GSB-II, in miljoen €, 1999 - 2003

	Regeerakkoord Intensiveringen	Intensiveringen tijdens convenanten	Totaal
<i>Pijlers:</i>			
Werk en Economie	567	-	567
Fysiek	178	61	239
Sociaal	241	547	788
Subtotaal	986	608	1.594
<i>Europees GSB:</i>			
- Doelstelling2	-	116	116
- URBAN II	-	15	15
Totaal	743	739	1.725

Uit tabel 2 blijkt ook dat de intensiveringen gedurende de convenantsperiode 1999-2003 (GSB-II) circa €0,6 miljard bedragen. Deze extra beschikbaar gestelde middelen hebben met name betrekking op de sociale pijler: de 24-uursstructuur, onze buurt aan zet, het digitaal trapveld, de vroeg- en voorschoolse opvang, inburgering oudkomers en maatschappelijke opvang. Verder is het GSB-budget uiteraard ook autonoom gegroeid door bijvoorbeeld loon- en prijsbijstellingen. Daarnaast zijn bijvoorbeeld de bodemsaneringsgelden onder ISV gebracht en zijn de middelen voor de ID/banen van het ministerie van VWS toegevoegd aan de begroting van SZW.

Tot slot kan uit tabel 2 worden afgeleid dat ook door de Europese Commissie gericht is bijgedragen aan de verbreding en intensivering van het Nederlandse GSB voor een bedrag van in circa €131 miljoen voor de periode 1999 tot en met 2003 (in totaal voor de hele periode circa €222 miljoen). Voor een overzicht van overige financiële gegevens zie bijlage 2.

De minister voor GSI heeft voor de periode van 1999 tot en met 2003 eigen budgetten ter grootte van €477 miljoen. Dit betreft budgetten voor Kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving, inburgering oudkomers, jeugd en veiligheid, voortijdig schoolverlaten, 24-uursstructuur, Onze buurt aan Zet. Al deze budgetten maken onderdeel uit van de bijdrageregeling Sociale Integratie en Veiligheid. Daarnaast heeft de minister nog middelen beschikbaar voor Kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving in de G5 en de digitale trapvelden.

Positie GSB-steden ten opzichte van de rest van Nederland

De beleidsterreinen en regelingen waarop de intensiveringen betrekking hebben, zijn niet allemaal exclusief gericht op de grote steden. Ook andere gemeenten hebben geprofiteerd van bijvoorbeeld ID-banen en (via de provincie) van het ISV. Een meer dan evenredig¹⁶ deel gaat echter naar de G25. Voor de periode tot en met 2003 geldt dit bijvoorbeeld voor de ID-banen (67% van totaal circa €4,3 miljard), de inburgering oudkomers (61% van €285 miljoen), ISV (70% van €1,15 miljard), gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA) (72% van circa €378 miljoen) en voorkomen voortijdig schoolverlaten (VSV) (79% van €111 miljoen). Er zijn overigens wel regelingen die uitsluitend

¹⁶ Ter vergelijking: in de G25 woont 29% van de bevolking en van het gemeentefonds gaat bijna 40% naar de G25.

betrekking hebben op de G30. Circa € 237 miljoen¹⁷ van het totaal aan intensiveringen van circa € 1,6 miljard in tabel 2 is daardoor wel geheel en al ten goede gekomen aan de G30¹⁸.

Het gemeentefonds

In het Regeerakkoord staat ook: "in dit kader [GSB] is van belang dat de ontwikkeling van de gemeentefondsuitkering royaler zal zijn dan in de afgelopen periode [1994-98]". Tijdens Paars II is het gemeentefonds inderdaad relatief sterk in omvang toegenomen. Het accres¹⁹ bedroeg in deze periode reëel gemiddeld 2,4% per jaar, ofwel in totaal circa € 1,1 miljard voor de hele periode. 40% hiervan (circa € 440 miljoen) is bij de G25 terecht gekomen. Deze stijging is inderdaad veel ruimer geweest dan tijdens Paars I. In deze periode was de reële groei 0,3% per jaar, ofwel een toename van circa € 140 miljoen in de jaren 1995 tot en met 1998. Vanwege de werking van de maatstaven van het gemeentefonds (kostengeörienteerd) hebben de G25 relatief het grootste aandeel in de uitkering uit het gemeentefonds.

3.4 Organiserend vermogen

3.4.1 Bestuurlijke en ambtelijke inbedding, en organisatorische doorwerking

Bestuurlijke inbedding steden

Alle steden hebben in GSB-II net als in GSB-I een coördinerend bestuurder aangesteld, vaak een wethouder, en in een aantal gevallen de burgemeester. In veel steden functioneert een bestuurlijke kerngroep die de samenwerking tussen sectoren bevordert, zoals de RGSB dat op rijksniveau doet.

In de meeste steden was de raad onvoldoende betrokken bij de ontwikkeling van de strategische stadsvisie en van het MOP. In de loop van GSB-II hebben veel steden getracht de raad en de raadsleden actiever bij het GSB te betrekken. Het G21-onderzoek 'De raad aan zet' heeft dit ook gestimuleerd. De ideeën achter 'De raad aan zet', meer aandacht voor hoofdlijnen en meer contact met burgers, lopen parallel met de vernieuwingsimpuls 'Dualisme en lokale democratie'. In 'De raad aan zet' gaat het er om dat de raad de doelen en randvoorwaarden vaststelt, vóórdat het college beleid maakt. De raad en de commissies maken bij de controle op de uitvoering van het MOP gebruik van de (bestaande) begrotings- en verantwoordingsinstrumenten, zoals de voorjaars-/kadernota, het beleidsplan strategische investeringen, de begroting, de jaarrekening en het jaarverslag, en de tussentijdse voortgangsrapportages. De GSB-systematiek van programma's met resultaatafspraken sluit goed aan bij de uitgangspunten van 'Dualisme en lokale democratie'.

Er vindt geregeld overleg plaats tussen steden over de inzet van het GSB in Europees verband. Steden stemmen daar af hoe en op welke manier zij hun beleid kunnen inbedden in EU-verband.

Ambtelijke inbedding steden

In veel steden zijn (eerste) stappen gezet om de uitvoering van het MOP steviger te verankeren in de planning & control-cyclus en daarmee meer samenhang aan te brengen tussen de gemeentebegroting en de opgaven uit het MOP. De politiek kan hierdoor makkelijker sturen.

¹⁷ ECO-GSB stand Miljoenennota 2002: Stadseconomie (circa € 82,5 miljoen), leefbaarheidsfonds (circa € 60,7 miljoen), 24-uursstructuur (circa € 33,5 miljoen), Onze buurt aan zet (circa € 35,6 miljoen), digitaal trapveld (circa € 7,5 miljoen), grootschalig groen (circa € 17,7 miljoen).

¹⁸ Dit is exclusief de sleutelprojecten, waarvan het totale bedrag ad circa € 339,3 miljoen (stand Miljoenennota 2002) ten goede komt aan GSB-steden, maar waarvan het moment van besteding nog niet vastligt.

¹⁹ Groei van het gemeentefonds waar geen taakmutaties tegenover staan.

In GSB-II is meer dan in GSB-I sprake van inbedding van het GSB in de ambtelijke organisatie. De steden geven de ambtelijke aansturing van het MOP meestal vorm door een model van 'programmamanagement'. Voor de uitvoering van de programmalijnen uit het MOP is in die situaties een programmabureau opgezet, vaak aangestuurd door de gemeentesecretaris. De diensten en afdelingen 'in de lijn' zijn (en worden thans ook steeds meer) inhoudelijk voor deelprogramma's verantwoordelijk. Een aantal steden heeft de gemeentelijke organisatie gekanteld om de organisatie beter af te stemmen op de gewenste sturing en aanpak van het GSB²⁰.

3.4.2 Regionale afstemming

In GSB-II vormde de regionale afstemming een expliciet onderdeel van het toetsingskader van het Rijk. Bij de toetsing van de MOP's bleek dat van regionale afstemming nog onvoldoende sprake was geweest, mede door de korte tijd waarin de MOP's gereed moesten zijn. Veel steden hebben daarom destijds in hun stadsconvenant een aantekening gekregen, waarin werd overeengekomen dat zij het overleg met de regio na afronding van het MOP zouden voeren.

De gemeenschappelijke opgave van de Drechtsteden (Dordrecht met 7 omliggende gemeenten) is daar waar noodzakelijk regionaal af te stemmen binnen de bestaande bestuurlijke kaders. Daartoe werken de Drechtsteden een regionaal programma met hun inhoudelijke ambities, die men in de drie pijlers wil realiseren uit. In een intentieverklaring wordt afgesproken dat de Drechtsteden aangeven tegen welke belemmeringen zij aanlopen als zij gezamenlijk optrekken. Het Rijk en de provincie Zuid- Holland verklaren zich bereid om vanuit de bestaande juridische en bestuurlijke kaders deze belemmeringen door een optimale samenwerking en afstemming zo veel mogelijk weg te nemen.

Veel provincies spelen een actieve rol in het kader van het GSB, zoals bijvoorbeeld Gelderland, Friesland en Noord Brabant. Zo heeft de provincie Overijssel aansluitend op de stadsconvenanten met de Overijsselse steden een aanvullend convenant gesloten als appendix bij de stadsconvenanten. Geheel in lijn met de uitgangspunten van het grotestedenbeleid heeft Overijssel programma-afspraken gemaakt en daarbij ook een programmafinanciering geboden. In totaal heeft de provincie met de vijf steden in Overijssel een bijdrage afgesproken van ruim € 12,5 miljoen. Dat het de provincie ernst is met de uitgangspunten van het grotestedenbeleid, blijkt onder meer uit de afgesproken wijze van verantwoording die ook geheel op programmaniveau zal plaatsvinden. Overijssel heeft ook meegedaan aan de zelfanalyse en visitatieronde, waarbij kritisch naar het eigen functioneren is gekeken.

3.4.3 Wijkaanpak en burgerparticipatie

Omdat de wijk een natuurlijk kristallisatiepunt is van het GSB, is de wijkaanpak, of het gebiedsgericht werken, van essentieel belang. Uit de ISV-procesmonitor blijkt dat de wijkgerichte aanpak het meest wordt toegepast om de integrale aanpak te waarborgen. In tweederde van de gemeenten wordt de wijkaanpak toegepast en een kwart is bezig met de invoering.

De stadsvisies zijn vaak in hechte samenwerking met bewoners tot stand gekomen. Bij de totstandkoming van het MOP was echter, onder andere door grote tijdsdruk, vaak sprake van weinig en veelal vrijblijvende participatie van bewoners. De betrokkenheid van burgers vond vooral op projectniveau plaats. Het besef groeit dat de structurele participatie van bewoners in het GSB van fundamentele betekenis is voor de vergroting van de verantwoordelijkheid van elke burger voor zijn directe leefomgeving.

²⁰ Zie ondermeer *De vele gezichten van het grotestedenbeleid*; Visitatierapport G21 – Grotestedenbeleid 2001; Den Haag 2002 en het Visitatierapport van de G4, Amersfoort 2002

Aan de bijdrageregelingen 'Sociale Integratie en Veiligheid' en 'Leefbaarheid partiële GSB-steden' is de doelstelling 'het bevorderen van burgerparticipatie' toegevoegd. Ter verdere stimulering van de betrokkenheid van bewoners zijn in 2001 de impuls 'Onze buurt aan zet' en het onderzoek 'Participatie in Publiek Domein' opgezet. In het kader van 'Onze buurt aan zet' hebben sommige steden de bestaande wijkraden geraadpleegd, andere steden hebben intensieve participatietrajecten opgestart, waardoor ook de bewoners die gewoonlijk niet goed te bereiken zijn, hun mening hebben laten horen (zie paragraaf 3.5.1; doelstelling 9).

3.4.4 Externe partners

Verschillende groepen in de steden hebben deelgenomen aan de discussies ter voorbereiding van de stadsvisies. Zo is de samenhang in en tussen beleidssectoren als veiligheid, onderwijs, arbeidsmarkt, huisvesting en zorg uitgewerkt door deze thema's met de betrokken instellingen te bespreken en door afspraken te maken over betrokkenheid van deze instellingen bij de uitvoering van het MOP.

De Kamers van Koophandel in de grote steden hebben een programma opgezet onder de titel 'De wijk in bedrijf' dat beoogt etnisch ondernemerschap in de stadswijken te versterken. Op initiatief van MKB-Nederland is in een aantal steden de actie 'Een vitale stad onderneemt' opgezet waarin ondernemersverenigingen en individuele ondernemers actief aan de ontwikkeling van de MOP's hebben bijgedragen. In de periode waarin de steden de MOP's hebben opgesteld heeft het ministerie van BZK, samen met de ministeries van EZ, VROM, de VNG en de werkgeversverenigingen MKB-Nederland en VNO-NCW een serie regionale gesprekken georganiseerd tussen stadsbestuurders en lokale ondernemers en instellingen om de betrokkenheid van externe partners te stimuleren. Thans zijn verschillende bedrijvennetwerken actief als 'Samenleving en bedrijf', OPS (Overlegplatform Stedelijke vernieuwing) en lokaal 'Business in the community', die ieder voor zich investeren in aandachtswijken met het oog op verbetering van het investeringsklimaat en de Kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving. In veel steden hebben de ROC's zich als partner opgesteld bij de aanpak van scholingsoffensief en de mismatch van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. De samenwerking tussen gemeente en private partijen bij de wijkontwikkeling wordt versterkt door de instelling van wijkontwikkelingsmaatschappijen. Het Kenniscentrum PPS van het ministerie van Financiën is op voordracht van BZK en VROM zes pilots gestart voor deze vorm van samenwerking in Maastricht, Emmen, Utrecht, Venlo, Rotterdam en Delfzijl.

Ook op Europees niveau wordt nauw samengewerkt met de Europese Commissie (DG Regionaal Beleid) en netwerken van steden zoals Eurocities.

3.5 Resultaten

3.5.1 Maatschappelijke resultaten

Inleiding

De maatschappelijke resultaten van het GSB zijn bereikt in en primair door de steden. Burgers, bedrijven en instellingen en natuurlijk niet in de laatste plaats de steden zelf hebben daarbij forse inspanningen geleverd. Het Rijk faciliteert de steden daarbij met een kabinetsbrede inzet op tal van terreinen. Deze paragraaf geeft kort de meest relevante resultaten en de daaraan te verbinden conclusies aan. In bijlage 3 wordt uitgebreider ingegaan op de behaalde resultaten, alsmede op de samenhang tussen de verschillende doelstellingen en de ingezette instrumenten op rijks- en stedelijk niveau.

Het GSB is gebaseerd op 9 doelstellingen:

1. terugdringing van (structurele) werkloosheid en bevordering van arbeidsplaatsen;

2. versterking van de economische concurrentiepositie;
3. verbetering van de aansluiting tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt;
4. versterking van de positie van stedelijke woonmilieus op de regionale woningmarkt;
5. verbetering van de Kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving;
6. vergroting van de bereikbaarheid van economische activiteiten;
7. versterking van de sociale infrastructuur;
8. verbetering van de veiligheid (tevens veiligheid op scholen);
9. duurzaam herstel van kwetsbare wijken.

Ieder van deze doelstellingen kan slechts bereikt worden door een samenhangend geheel aan maatregelen, veelal dwars door de drie pijlers heen. Zo is het bijvoorbeeld voor de versterking van de positie van stedelijke woonmilieus op de regionale woningmarkt van groot belang om (koop)woningen aan te bieden voor gezinnen met midden- en hogere inkomens en voor gezinnen met kinderen. Daarnaast zijn ook het vergroten van de Kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving en de veiligheid (doelstellingen 5 en 8), het bieden van kwalitatief goed onderwijs en het realiseren van een goede bereikbaarheid voor woon-werkverkeer (doelstelling 6) belangrijke randvoorwaarde voor het behouden van deze groepen. Omgekeerd draagt één concrete maatregel vaak bij aan het verwezenlijken van verschillende doelstellingen. Beleid gericht op starters uit etnische minderheidsgroepen levert bijvoorbeeld een bijdrage aan het verwezenlijken van de doelstellingen 1, 2, 7 en 9.

Voor de negen doelstellingen zijn indicatoren voor resultaatmeting ontwikkeld. Omdat de negen doelstellingen liggen op het niveau van maatschappelijke effecten, is nog niet vanzelf een verband gelegd met het gevoerde integrale beleid. Daarom is per doelstelling in bijlage 3 geïnventariseerd welk sectoraal Rijksbeleid als onderdeel van die integrale aanpak is ingezet. Aangegeven wordt hoe het beleid door de steden is opgepakt, en wat voor een autonoom beleid is gevoerd. Door te aggregeren bestaat het gevaar dat de stedelijke praktijk tekort wordt gedaan. Daarom laten voorbeelden bij de negen doelstellingen de praktijk spreken. Op deze wijze kan ook rekening worden gehouden met de omstandigheid dat niet alles meetbaar is. Waar mogelijk wordt aangegeven in hoeverre de gemeentelijke maatregelen resultaat hebben geboekt. Tot slot wordt in de bijlage per doelstelling een poging gedaan inzicht te bieden in de vraag óf de resultaten die beschreven zijn ook toegeschreven kunnen worden aan het GSB.

Per doelstelling is met andere woorden aangegeven welke effecten er zijn van het GSB. Daarbij zij opgemerkt dat het niet mogelijk is om op alle onderdelen van het gevoerde beleid – GSB of sectoraal beleid – de effecten ‘wetenschappelijk’ vast te stellen. Enerzijds zijn er tal van exogene factoren van invloed op vrijwel al het door Rijk en steden gevoerde beleid²¹, waardoor mogelijke effecten nooit honderd procent zijn toe te schrijven aan het beleid. Anderzijds is het GSB zich juist in zijn aanpak bewust van de omstandigheid dat er geen pasklare oplossingen bestaan voor de complexe, per stad verschillende problemen en de verschillende potenties. Een ‘digitale’ bewijsvoering veronderstelt echter een volledig causaal model vooraf. Daarbij komt dat zowel de omgeving als het beleid continu in beweging zijn. Tal van beleidsmaatregelen in het kader van het GSB zijn nog pril of juist recent geïntensiveerd. De effecten moeten nog tot volle wasdom komen. Toch is het mogelijk aan de hand van vergelijkingen tussen groepen gemeenten uitspraken te doen over de integrale effecten van het beleid. Daarvoor zijn drie studies verricht:

- een vergelijking van de ontwikkeling in de G21 met een groep controle gemeenten (ISEO);

²¹ De nationale economische groei (over 1995-99 gemiddeld 3,5% per jaar) is een belangrijke exogene factor; of de jaarlijkse instroom van nieuwkomers. Berekend over 1995 – 2001 is de Nederlandse bevolking met iets meer dan 3% gegroeid door nieuwkomers, voor de G4 is dit percentage ruim driemaal zo hoog: 9,5%.

- een vergelijking van de ontwikkeling in de steden met die in de omliggende regio (NEI);
- een onderzoek naar de economische motorfunctie van de steden (Kolpron).

Bovendien is voor het onderzoek naar de Kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving en veiligheidsbeleving gebruik gemaakt van een uniek GSB-instrument: de onder GSB-I gestandaardiseerde stedelijke bevolkingsonderzoeken 'Leefbaarheid en veiligheid'. Deze onderzoeken laten de wijkbewoners aan het woord en leveren ongeveer de helft van de gegevens voor de GSB-monitor. Er is onderzoek gedaan naar de relaties tussen de scores van bewoners op de onderscheiden dimensies. Op basis van dit onderzoek kan worden vastgesteld door welke factoren Kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving en veiligheid in de ogen van bewoners veranderen en welke factoren verschillen tussen wijken verklaren. Voorzover het beleid aangrijpt op de gevonden relaties, kan het effect worden vastgesteld en het beleid worden geëvalueerd.

De Tussenstand behandelt een zeer breed spectrum aan maatschappelijke doelstellingen, stedelijke inspanningen en sectoraal beleid. Een groot deel van het overheidsdomein op niveau van het Rijk en de steden wordt kortom in samenhang inzichtelijk gemaakt. Daarbij worden alle randen opgezocht om ook kwantitatief inspanningen en resultaten voor het voetlicht te brengen. Bovendien wordt de vraag naar de effectiviteit van het beleid niet uit de weg gegaan. Op zich genomen is dat ook al een resultaat.

Deze Tussenstand geeft inzicht in de voortgang van het GSB in den brede. Daarom worden de resultaten op het niveau van de groepen van grote steden weergegeven: de G4, G21, tezamen als G25, en de G5. Dit neemt niet weg dat er binnen deze groepen sprake is van spreiding. Bij het sluiten van de convenanten waren er verschillen in achterstanden per stad. Ook bij het inlopen van die achterstanden treden tempoverschillen op. Bij doelstellingen 1, 2, 4 en 8 wordt op deze spreiding ingegaan. Bij de eindverantwoording in 2005 zal het Rijk per stad bezien in hoeverre de resultaten per stad behaald zijn (par. 4.3.2).

1a Terugdringen (structurele) werkloosheid (onderscheiden naar etnische herkomst en werkloosheidsduur) en 1b. Bevorderen arbeidsplaatsen

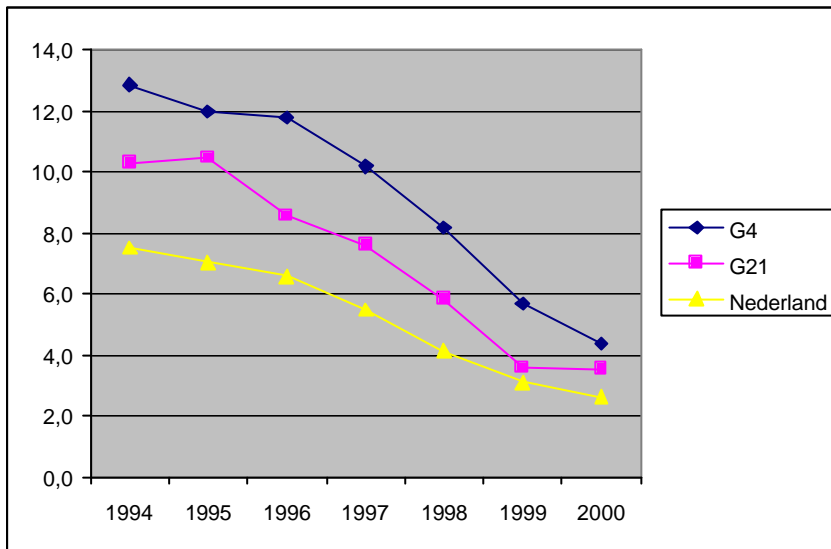
Over het geheel genomen kan worden gesteld dat de steden vooral in deze kabinetsperiode hun economische potenties en kansen hebben benut en dat het verschil met het landelijke gemiddelde is afgenomen. Mede door verbetering van het stedelijk vestigingsklimaat en het stimuleren van de kansrijke sectoren hebben de steden een lange periode van economische neergang tot het midden van de jaren negentig doorbroken. Deze ontwikkeling is vanaf 1998 nog versneld. De steden hadden de wind mee op arbeidsmarkt. In eerste instantie kon de kortdurige werkloosheid snel worden verminderd. Tegelijkertijd kampten de steden echter ook met een grote groep moeilijk bemiddelbare en langdurige werklozen. De laatste twee jaren zijn ook voor deze groepen (langdurig werklozen en werklozen uit etnische minderheidsgroepen) belangrijke successen geboekt. Daaraan heeft zeker ook de grote inzet van het kabinet op gesubsidieerde arbeid bijgedragen. De werkloosheid in de aandachtswijken daalde tussen 1998 en 2001 met 41% iets sneller dan dat stadsgemiddelde (daling van 40%). Voor de toekomst is er uit de CPB-scenario's een waarschuwing te halen. De te verwachten lagere groei in het arbeidsvolume en de al genoteerde afvlakking in de banengroei en de werkloosheidsontwikkeling in de G21 na het economische topjaar 1999, maken het de steden niet makkelijk om de harde werkloosheidskern verder aan te pakken.

Figuur 1 laat zien dat in de GSB-II periode (vanaf 1998) de werkloosheid in de G4 en de G21²² (naar het landelijk gemiddelde) daalt. Het verschil voor de G4 ten opzichte van het landelijk gemiddelde was

²² De gepresenteerde gegevens in dit hoofdstuk zijn op stadsniveau niet voor alle G21 beschikbaar, daarom verschilt het aantal steden per figuur.

in 1998 4,1 procentpunt en in 2000 1,8 procentpunt (een daling van 56%). Voor de G21 was de daling van het verschil ten opzichte van het landelijk gemiddelde 35% (van 1,7 naar 1,1 procentpunt). Ten opzichte van 1999 is de werkloosheid in de G21 gestabiliseerd in 2000. Onder de G4 stond het hoogste werkloosheidspercentage eind 2000 op 6,7 en het laagste op 2,4. Over 2000 bedroeg voor de G21 het maximum 5,3% en het minimum 1,5%. Ten opzichte van het Nederlandse gemiddelde is het beeld van de steden dus nog steeds gespreid. De verschillen zijn echter ook tussen de steden wel kleiner geworden. Vóór 1998 lag zowel in de G4 als in de G21 het hoogste percentage geregistreerde werkloosheid boven de 11.

Figuur 1. Aandeel geregistreerde werklozen²³ in Nederland en in de G4 en G21, 1994-2000

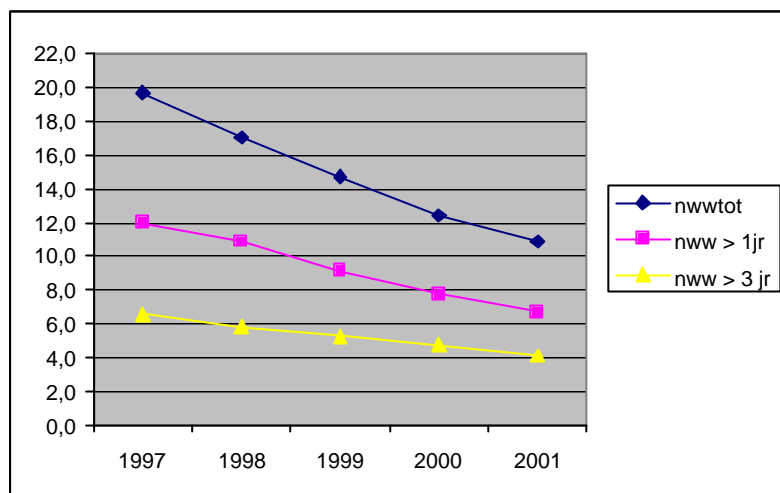


Bron: CBS, EBB

Sinds 1998 is het totaal aandeel niet-werkende werkzoekenden (NWW'ers) in de grote steden gedaald met 36 procent. Het aandeel NWW'ers dat langer dan een jaar is ingeschreven is gedaald met 39%, langer dan 3 jaar ingeschreven met 29 procent. Als aandeel van het totaal aantal NWW'ers stijgt het aantal etnische minderheden van 40,5 naar 43,7%. Als aandeel van de beroepsbevolking stijgt het aantal NWW'ers uit etnische minderheidsgroepen minder snel. Dit betekent dat etnische minderheden minder profiteren van de werkloosheidsdaling dan autochtonen. Dit heeft onder meer te maken met het voortdurend instromen van nieuwkomers in de grote steden. Deze nieuwkomers kampen met grote achterstanden ten opzichte van de overige werkzoekenden.

²³ Dit is de werkloze beroepsbevolking (zij die niet of minder dan 12 uur per week werken en als werkzoekende zijn geregistreerd) als percentage van de beroepsbevolking.

Figuur 2. Aandeel niet-werkende werkzoekenden in G25²⁴ naar duur, 1997-2001



Bron: RBA's

Uit een studie van Kolpron²⁵, blijkt dat de G25 een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan de werkgelegenheidsgroei tussen 1995 en 1998. Zij scoren daarbij (met een groei van 3,1%) beter dan Nederland als geheel (groei van 2,8%). In 1999/2000 is het aantal werkzame personen in Nederland met 2,9% gestegen. In de G4 en de G21 was dat respectievelijk 2,5 en 2,6%²⁶.

Uit gegevens van de Vereniging Kamers van Koophandel blijkt dat de groei van het aantal starters in de G25 de afgelopen jaren hoger was dan in geheel Nederland. Vanaf 1998 was de groei van het aantal starters in de G4 het hoogste (39% ten opzichte van 13% in de G21 en 26% in geheel Nederland).

In Nijmegen heeft het CWI in samenwerking met de gemeente een pilot in ontwikkeling om WAO-ers weer te integreren in de arbeidsmarkt. Deze pilot omvat een help-deskfaciliteit van het CWI in bedrijfsverzamelgebouwen, gecombineerd met een informatie-adviespunt waar WAO-ers kunnen zien welke vacatures beschikbaar zijn en welke beperkingen bij die vacatures zijn toegestaan. Bovendien kunnen WAO-ers daar ook solliciteren. Werkgevers melden er vacatures die voor WAO-ers beschikbaar en geschikt zijn. Door herkeuring komen veel WAO-ers gedeeltelijk in de WW en komen ze langs deze weg in beeld. De WAO-ers met een 100% uitkering worden actief benaderd om trajecten rond sociale activering te doorlopen.

De afgelopen jaren hebben tal van andere exogene factoren een rol gespeeld bij de ontwikkeling van de werkgelegenheid zoals een positieve economische ontwikkeling. Toch zijn er indicaties voor de effectiviteit van het GSB²⁷. Uit de genoemde studie van Kolpron blijkt dat de G25 het niet alleen beter dan Nederland als geheel scoren, maar bij veel van de G21 beter dan hun directe omgeving²⁸. Ten tweede blijkt uit het onderzoek Stad en Omgeving van het NEI dat de werkloosheid in de G30 over de

²⁴ Het betreft hier in totaal 21 steden, waaronder alle G4 en 17 van de G21; van de resterende vier steden zijn geen cijfers beschikbaar

²⁵ Kolpron, *Steden als (hernieuwde) motoren van economische dynamiek*, 2001.

²⁶ Voorlopige cijfers van het CBS.

²⁷ SER, *Steden op koers*, 2002, p. 1 van de samenvatting, gaat de SER ook van deze aanname uit.

²⁸ Kolpron, *Steden als (hernieuwde) motoren van economische dynamiek*, 2001. In de G25 was sprake van een groei van 3,1%, het gemiddelde in Nederland 2,8% en in de directe omgeving van de steden ook 2,8%.

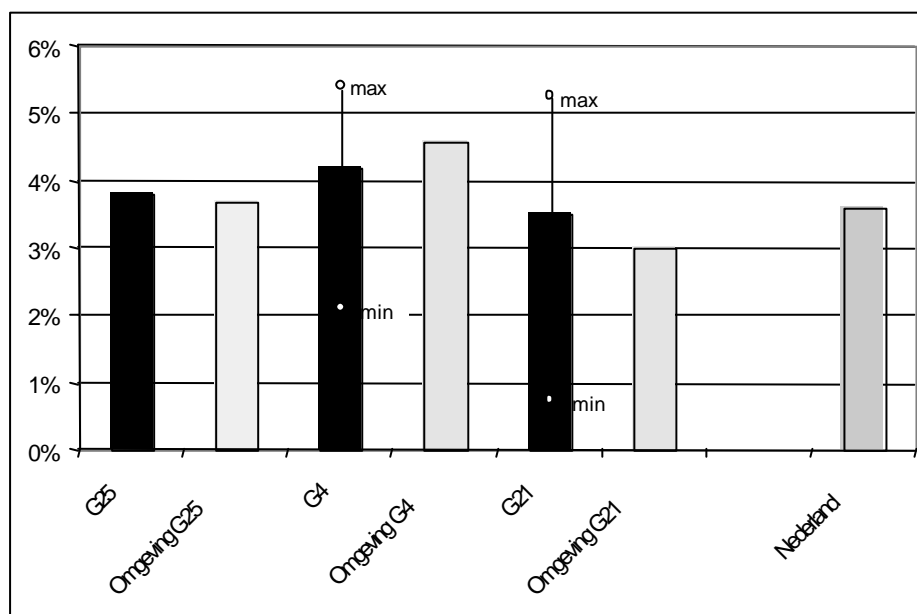
jaren negentig sterker is teruggelopen dan in die omgeving van die steden²⁹. Tot slot blijkt uit een vergelijking van de werkloosheidsontwikkeling van de G21 en een controlegroep van 21 steden dat de daling van de werkloosheid in de GSB-steden groter is dan in de controlesteden.

2. Versterking van de economische concurrentiepositie van de stad

In de periode 1970-1995 bleef de economische ontwikkeling in de grote steden achter bij de landelijke ontwikkeling. Vanaf 1995 hebben de steden meer dan evenredig geprofiteerd van de gunstige economische omstandigheden. De verschillen in economische groei tussen de 25 steden gezamenlijk en hun omgeving zijn veel minder groot dan in het verleden. Bij een vergelijking tussen de G4, de G21 en hun respectievelijke omgevingen, blijkt de groei het grootst te zijn geweest in de omgeving van de vier grote steden, gevolgd door de vier grote steden zelf, de G21 en tot slot de omgeving van de middelgrote steden.

De agglomeratievoordelen bepalen mede de groei van het stedelijk product en de werkgelegenheid, omdat er sprake is van de concentratie van vele voorzieningen die gezamenlijk verschillende (economische) activiteiten ondersteunen. Het gaat daarbij om goed georganiseerde en gediversifieerde arbeidsmarkten, de aanwezigheid van niet-commerciële voorzieningen en zakelijke dienstverlening, alsmede stedelijk openbaar vervoer. Uit onderzoek blijkt dat de Nederlandse steden een relatief hoge groei kennen ten opzichte van hun omgeving³⁰, figuur 3 illustreert dat. Daarbij is uiteraard sprake van een spreiding binnen de groepen. De sectorstructuur loopt uiteen binnen de steden. Zo varieert het aandeel banen in de industrie binnen de G25 van 3 – 25 % en het aandeel banen in de zakelijke dienstverlening van 10 – 23 %. De verschillen tussen de steden komen ook tot uitdrukking bij de ramingen op de middellange termijn.

Figuur 3 Gemiddelde jaarlijkse Economische groei 1995 - 1999

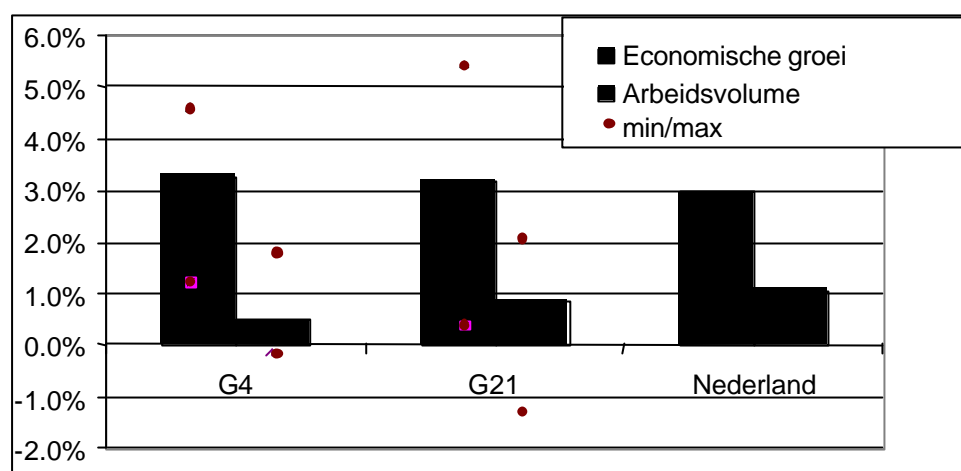


Bron: CBS, bewerking Kolpron

²⁹ Sinds 1992 is de stedelijke werkloosheid met ruim 20% gedaald tot ca. 7% in 1998, terwijl de werkloosheid in hun omgeving met een kleine 13% is gedaald tot 5%. De langdurige werkloosheid (langer dan 1 dan wel 3 jaar) neemt in de periode 96-98 echter beduidend minder snel af dan in de omgeving.

³⁰ Zie 'Agglomeratievoordelen zijn terug', G.U. Rienstra, in ESB 18-1-2002.

Figuur 4 Jaarlijkse groei Economie en Arbeidsvolume 1999 – 2010, op basis van CPB scenario European Coordination



Bron: Kolpron

De Benchmark Gemeentelijk Ondernemingsklimaat beoogt systematisch inzicht te geven in de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening aan ondernemers. Uit de eerste resultaten van de één-meting blijkt dat het ingezette traject van meer aandacht voor het gemeentelijk ondernemingsklimaat zich in de afgelopen periode heeft voortgezet. Veel gemeenten hebben verdere impulsen gegeven aan het economisch beleid. Dit is onder andere merkbaar aan een betere positionering van de afdeling Economische Zaken binnen de gemeentelijke organisatie en aan een toename van de formatieplaatsen in veel gemeenten. Veel gemeenten zijn bezig met de vorming van een centraal aanspreekpunt voor bedrijven (het zogenaamde bedrijvenloket) en investeren in het verder vormgeven van de communicatie met ondernemers. Ook lijken onderwerpen als toerisme/recreatie en startersbeleid een prominenter rol op de economische beleidsagenda te hebben gekregen. Uit verdere analyse van de onderzoeksresultaten moet blijken in hoeverre ondernemers verbeteringen in het ondernemingsklimaat ervaren en waarderen.

Specifiek wordt in het kader van het GSB geprobeerd om via een lokale netwerkaanpak een impuls te geven aan het ondernemerschap in etnische minderheidsgroepen. Medio 2000 namen de G25 bijna 58% van de bedrijvigheid door etnische minderheidsgroepen voor hun rekening³¹. In de periode 1990 tot en met 2000 is het aantal bedrijven van leden uit etnische minderheidsgroepen in Nederland gestegen met 106%. In de G25 is de stijging zelfs 111%.

3. Verbetering van de aansluiting tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt

Uit schoolloopbaanonderzoek onder leerlingen die in schooljaar 93/94 van start zijn gegaan in het voortgezet onderwijs, blijkt dat de uitval (het staken van de opleiding zonder dat een diploma in het voortgezet onderwijs is behaald) na zeven jaar onderwijs gemiddeld iets meer dan 10% is. In de G21 komt het uitvalcijfer overeen met dit gemiddelde, terwijl de uitval in de G4 beduidend hoger is met meer dan 15%. Op basis van de huidige informatie zijn er nog onvoldoende kwantitatieve resultaten van doelstelling 3 te melden aan de hand van de van te voren vastgestelde GSB-indicator, 'aandeel bevolking dat maximaal over een VBO/mavo-diploma beschikt'. Met een goed leerlingvolgsysteem met bijbehorend onderwijsnummer wordt dat wel mogelijk³².

³¹ , ITS, Harry van den Tillaart, *Monitor etnisch ondernemerschap 2000*, juli 2001.

³² De Eerste Kamer heeft op 4-12-2001 het hiertoe strekkend wetsvoorstel aangenomen.

Een sluitend netwerk in en om de school wordt door steeds meer steden georganiseerd om ontwikkelingsbedreigende situaties en schooluitval te voorkomen. Vanuit het Rijk wordt dat gestimuleerd, daar het een belangrijke ondersteuning kan zijn voor de gehele jeugdketen. Rondom de school kan een netwerk ontstaan met instellingen van jeugdzorg en instellingen voor naschoolse sociaal-culturele activiteiten en sportactiviteiten. Uit onderzoek³³ blijkt dat alle steden uit de G25 momenteel werken aan de totstandkoming van brede scholen (landelijk geldt dat voor één derde van de gemeenten). De GSB steden zijn ambitieuzer in de aanpak van de brede school en onderscheiden zich ook van overige gemeenten door een zwaar accent op het bestrijden van onderwijsachterstand.

Aanmelding en bereik bij de sluitende aanpak inburgering nieuwkomers was in 1999 87% van de instroom³⁴, 11% ontving een beschikking inzake ontheffing. Nagenoeg alle bereikte nieuwkomers zijn in het inburgeringsonderzoek betrokken, waarbij 7% een vrijstellende beschikking ontving. 46% van de bereikte nieuwkomers heeft het educatieve programma met een verklaring afgesloten. 16% zit nog op school. De uitval tussen vaststellende beschikking en verklaring is 19%. 19% van de bereikte nieuwkomers is doorgeleid naar instellingen voor vervolgeducatie en arbeidsvoorziening. 7% heeft werk gevonden. Het opleidingsniveau van nieuwkomers bij binnenkomst is in kleine en middelgrote gemeenten vergelijkbaar. In de 4 grote steden ligt het gemiddeld opleidingsniveau iets lager. Daar komen minder MBO'ers en lees- en schrijfvaardigen voor en juist meer VMBO'ers en analfabeten (zie ook doelstelling 7).

4. Versterking van de positie van stedelijke woonmilieus op de regionale woningmarkt

Het aandeel huishoudens behorend tot de midden- en hogere inkomens laat in de periode tussen 1996 en 1998 een licht stijgende lijn zien. In de G21 en Nederland is er in die periode een gelijke ontwikkeling. Aangezien dit een ontwikkeling is uit de GSB I-periode en er geen actuelere cijfers voorhanden zijn voor het aandeel *huishoudens* in midden- en hogere inkomenscategorieën, is ook gekeken naar de ontwikkeling van het aandeel midden en hoge inkomens op *persoonsniveau* in de periode 1995-1999. Daaruit blijkt dat dit aandeel, net als bij de huishoudens, in de G4 een toename kent. Voor de G21 geldt dat er na 1997 sprake is van een stabiele situatie. Vooral in de wijken die voorheen het meest in negatieve zin van het stadsgemiddelde afweken kan een verbetering van de inkomensstructuur worden genoteerd.

Opvallend is de verhoudingsgewijs sterke ondervertegenwoordiging van de huishoudens uit middengroepen in de G4³⁵. Dat heeft vermoedelijk te maken met een relatief kleine, en daardoor zeer dure koopsector, en een grote sociale huursector in deze steden. Huishoudens met middeninkomens en een koopwens kunnen die wens nauwelijks in steden realiseren, en vertrekken naar elders. Binnen de G4 lag 1998 het kleinste aandeel huishoudens behorend tot de midden en hogere inkomens op 44% het hoogste aandeel bedroeg 48,8%. De midden en hogere inkomensgroep wordt landelijk gevormd door 60% huishoudens met de hoogste inkomens. Binnen de G21 lag in 1998 het kleinste aandeel op 36,7% en het hoogste aandeel op 60,2%.

Een toename van het aandeel koopwoningen (ten opzichte van het aandeel huurwoningen) moet leiden tot een versterking van stedelijke woonmilieus op de regionale woningmarkt. Goedkope huurwoningen

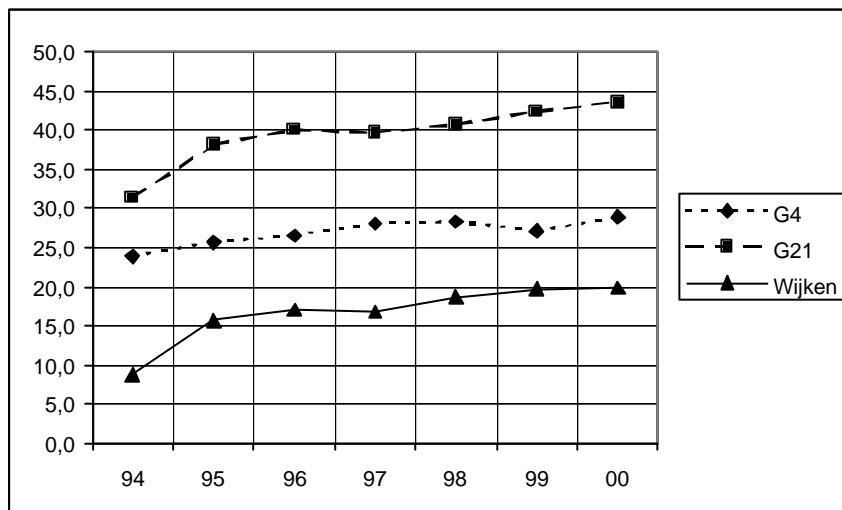
³³ Gebruik is gemaakt van het databestand van Oberon, *Jaarbericht brede scholen in Nederland 2001*, juni 2001. Alle 25 GSB-steden aan de totstandkoming van brede scholen werken. Voor heel Nederland geldt dit voor 36% van de gemeenten. De G21 hebben de ambitie tussen de 10 en de 20 brede scholen per stad te realiseren. De vier grootste steden zitten hier nog boven. Landelijk wordt per gemeente gestreefd naar tussen de 1 en 5 brede scholen. Ook het tempo van het realiseren van brede scholen ligt in de G25 hoger dan landelijk: ruim 50% van de voorgenomen brede scholen in de G25 is op dit moment al operationeel.

³⁴ Bron: Inburgering 1998/1999. Inhoudelijk verslag van resultaten, organisatie en uitvoering.

³⁵ SCP, *De stad in de omtrek*, 2001

zijn sterk oververtegenwoordigd in de grote steden. In 1998 bestond vrijwel de helft van de woningvoorraad in de vier grote steden uit goedkope huurwoningen (ter vergelijking: in de rest van Nederland was dat 21% en in de G21 31%)³⁶. Uit figuur 5 blijkt dat het aandeel koopwoningen in de G21 en hun aandachtswijken gestaag toeneemt sinds 1998. In de G4 is het beeld anders. Na een daling van het aandeel koopwoningen in 1999, is dit aandeel weer gestegen in 2000 tot iets boven het niveau van 1998. In de wijken van de G25 lijkt de stijging die in 1997 is ingezet af te nemen. Het aandeel koopwoningen loopt in de G4 uit een van 15,3% tot 40,7%. Binnen de G21 liggen de waarden tussen de 31,4% en 53,2%. Tussen 1996 en 2000 is de nieuwbouwproductie van woningen aanzienlijk ingezakt. Waar de productie in de rest van het land met ca. 20% daalde, is deze in de G25 zelfs met ca. 30% gedaald³⁷. Terwijl juist in de G25 de grootste sloop- en herstructureringsopgave ligt. De staatssecretaris van VROM voert inmiddels overleg met de steden om tot een tempoverhoging in de herstructurering van wijken te komen, maar substantiële veranderingen in de woningvoorraad nemen veel tijd in beslag. Verder heeft de Taskforce Woningbouwproductie, bestaande uit alle bij de woningbouw betrokken partijen een reeks van maatregelen en aanbevelingen gepresenteerd om de daling in de productie van woningen tegen te gaan³⁸.

Figuur 5. Ontwikkeling aandeel koopwoningen in G4, G21 en in de aandachtswijken binnen de G25 tussen 1994 en 2000



Bron: Gemeentelijke Vastgoedbestanden

5. Verbetering van de Kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving

Op de doelstelling verbeteren van de Kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving is een stap vooruit gezet. Het rapportcijfer voor de woonomgeving is met 0,1 gestegen tot gemiddeld 7,2. In geen enkele stad wordt een onvoldoende gegeven. In de wijken waar men verhoudingsgewijs het minst tevreden is over de woonomgeving ligt het rapportcijfer gemiddeld op 6,6. Verder kan een lichte stijging worden waargenomen in de tevredenheid over de groenvoorzieningen. Daarnaast is zowel in de G4 als in de G21 sprake van een afname van de door bewoners ervaren verloederings³⁹.

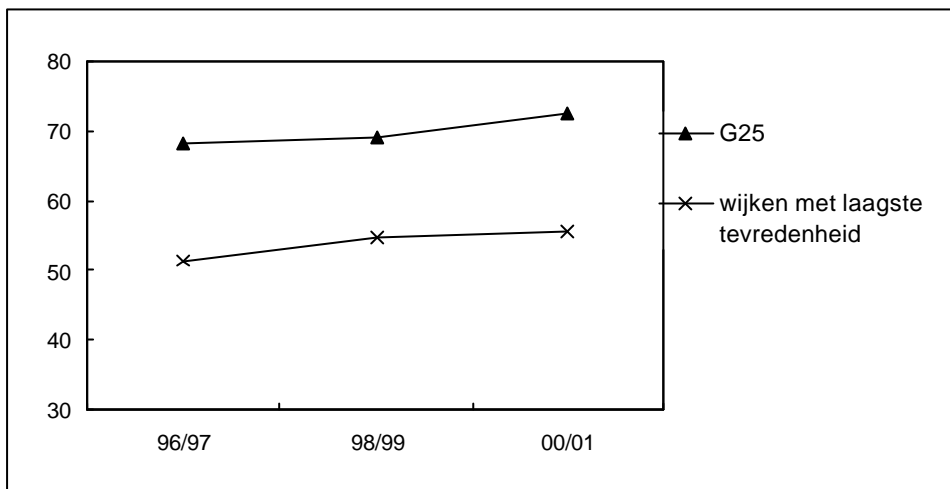
³⁶ SCP, *De Sociale Staat van Nederland*, 2001, p.151.

³⁷ Bewerking van CBS-gegevens over woningmutatiebestanden, door Rigo bewerkt.

³⁸ De Taskforce bestaat uit AVBB, Neprom, NVB, BouwNed, NVTB, NVM, Aedes, VNG, IPO en VROM; het eindrapport *Achterblijvende woningbouwproductie; problematiek en maatregelen*, is in januari 2002 uitgebracht.

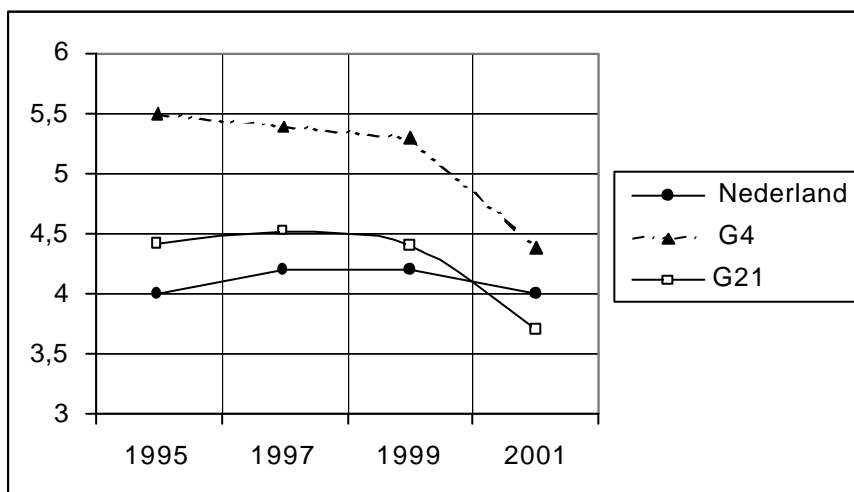
³⁹ Opgemerkt moet worden dat de verschillende stedelijke onderzoeken op basis van dezelfde vraagstellingen een hogere score in verloederings laten zien dan de Politiemonitor. Voor de Tussenstand is echter voor de vergelijking op het niveau van groepen van steden consequent gebruik gemaakt van de Politiemonitor. Voor de vergelijking tussen wijken en

Figuur 6 Aantal inwoners dat (zeer) tevreden is over de groenvoorzieningen



Uit figuur 7 blijkt dat met name in de vier grote steden de ervaren verloedering sinds 1995 een dalende lijn vertoont. In de G21 is er sprake van een opvallende daling die in 2001 onder het Nederlands gemiddelde uitkomt. In Nederland als geheel is de ervaren verloedering de afgelopen jaren echter ongeveer gelijk gebleven.

Figuur 7 Ontwikkeling van door bewoners ervaren verloedering 1995 - 2001



Bron: Politiemonitor Bevolking, bewerking ISEO

Op de verschillende variabelen van Kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving en veiligheid ligt het gemiddelde in de vijf steden die partieel aan het GSB deelnemen fractioneel gunstiger dan het gemiddelde in de G21. Opmerkelijke uitzondering is de sociale kwaliteit van de woonomgeving. De bewoners van de G5 beoordelen die in hun stad gemiddeld lager dan de bewoners van de G21. Opmerkelijk is verder dat de wijken met de slechtere scores op de indicatoren Kwaliteit van de sociale

stadsgemiddelden is uitsluitend gebruik gemaakt van de stedelijke onderzoeken. Voor de verdere ontwikkeling van het meetinstrumentarium wordt onderzocht wat de achtergronden van de verschillen in uitkomsten zijn en hoe daar in de toekomst mee om te gaan.

en fysieke leefomgeving en veiligheid op de onderdelen evaluatie eigen woning en van de sociale kwaliteit van de woonomgeving in de G5 gemiddeld nog onder die van vergelijkbare wijken in de G21 liggen. Hierbij dient aangetekend te worden dat de G21 al langer aan het herstel van de wijken werken.

De analyse van Intomart⁴⁰ laat zien dat de evaluatie van de woning en de sociale kwaliteit van een buurt een sterke invloed heeft op de Kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving: naarmate bewoners meer tevreden zijn over hun eigen woning en de sociale kwaliteit van hun buurt, scoort de leefbaarheid van de buurt waarin men woont hoger. De mate van afwezigheid van verloedering en dreiging speelt daarnaast ook een rol. De genoemde factoren bepalen tezamen in hoge mate veranderingen in de Kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving van wijken (circa 75 %).

6. Vergroting van de bereikbaarheid van economische activiteiten

Omdat het beleid op het gebied van bereikbaarheid in het kader van het GSB pas met ingang van 2000 is ingezet, kunnen op dit moment nog geen conclusies worden getrokken over de feitelijke voortgang op de doelstelling. Wel kan een beeld geschetst worden van de uitgangssituatie.

Het GSB stelt zichzelf ten doel de bereikbaarheid van economische activiteiten (t.b.v. productie en consumptie) te vergroten. Het gaat hier om een verbetering van het openbaar vervoer en de stimulering van het fietsgebruik, in combinatie met een zorgvuldig ruimtelijk ordeningsbeleid zoals het verdichten van economische activiteiten (en voorzieningen) rondom vervoersknooppunten. Het gaat vooral om de interne bereikbaarheid, dus de bereikbaarheid van functies *in* de stad. Voor de externe bereikbaarheid, de bereikbaarheid van de stad, wordt verwezen naar de vigerende beleidskaders van het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer en het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport. Dit beleid vormt voorsnog geen onderdeel van het GSB. In de praktijk blijkt de scheidslijn tussen interne en externe bereikbaarheid overigens lastig te trekken.

Bij de 'Benchmark Gemeentelijk Ondernemingsklimaat' is onder meer gekeken naar de tevredenheid van ondernemers over de bereikbaarheid van hun bedrijf. Omdat het een nulmeting betrof, zijn helaas geen cijfers beschikbaar over de ontwikkeling van de tevredenheid over de bereikbaarheid. Deze gegevens zullen in 2002 worden aangevuld met een tussentijdse meting en in 2004 zal een eindmeting plaatsvinden. Het oordeel van ondernemers over de bereikbaarheid van hun bedrijf is met gemiddeld 6,4 tot 6,8 voldoende, maar ook niet veel meer dan dat.

7. Versterking van de sociale infrastructuur

Uit de gegevens blijkt dat de bewoners van de grootste steden het minst positief zijn over de sociale kwaliteit van de woonomgeving. De bewoners van de iets minder grote steden oordelen daarentegen enigszins positiever over hun sociale woonkwaliteit. Ten opzichte van vorige metingen is er gemiddeld nauwelijks ontwikkeling zichtbaar in het oordeel van de stedelijke inwoners over de sociale kwaliteit van de woonomgeving. Participatie en integratie van etnische minderheden zijn randvoorwaarden voor versterking van de sociale infrastructuur. Op deze punten hebben steden en rijk forse inspanningen geleverd.

De waarde van het kengetal 'sociale kwaliteit van de woonomgeving' wordt bepaald door de mate waarin bewoners het eens zijn met stellingen over de relaties tussen de buurtbewoners. Uit het eerder genoemde onderzoek van Intomart blijkt dat de opvattingen sterk overeenkomen met stedelijk beleid dat indirect aangrijpt op deze relaties en participatie bevordert, maatschappelijk en in het publieke domein. De verschillende vormen van wijkaanpak en wijkbudgetten in de steden zijn daar voorbeelden van. Meer recentelijk is dergelijk beleid gestart vanuit 'Onze buurt aan zet'.

⁴⁰ Leefbaarheid- en veiligheidsmonitor. Secundaire analyses III, 2002

Bij de voorbereiding van de stadsconvenanten is op basis van de MOP's kwalitatief getoetst. Kwalitatieve toetsing houdt in: hebben de steden bij deze punten een adequate probleemanalyse gemaakt, adequate doelen gesteld en middelen en maatregelen benoemd die de doelstellingen naar verwachting naderbij brengen? Kwantitatieve gegevens, die ook onderling vergelijkbaar zijn en beschikbaar zijn op stadsniveau, zijn op dit terrein nauwelijks voorhanden. Hierdoor ontbreekt inzicht in de vorderingen en/of resultaten van het beleid. Uitzondering hierop vormt de Regeling uitbreiding Kinderopvang en Buitenschoolse opvang (RKB), waarmee versneld het aantal kindplaatsen met 72.000 wordt uitgebreid. De monitor Kinderopvang laat op geografisch niveau echter alleen een analyse op landsdeelniveau toe.

De ontwikkeling in de kwaliteit en het niveau van de dienstverlening in aandachtswijken in de steden geeft reden tot zorg, gelet bijvoorbeeld op de beslissingen van de bijvoorbeeld de Postbank om het aantal postagentschappen waar gelddiensten worden aangeboden sterk te verminderen. Deze tendens doet zich ook bij de andere banken voor. Voor de gemeente Nijmegen reden om de kwaliteit van de dienstverlening op wijkniveau in een breder kader te plaatsen. Daartoe is het concept 'Woon-Zorgzone' ontwikkeld. In de 'Woon-Zorgzone' worden relaties gelegd tussen de bewoners en hun behoeften aan diensten, die kunnen worden aangeboden in wijkdienstencentra. Daarbij kan gedacht worden aan diensten op het gebied van eerste-lijns gezondheidszorg, kinderopvang, brede schoolconcepten en welzijnsvoorzieningen, waar nodig gepaard aan aanbod van commerciële diensten als de bancaire dienstverlening, dagelijkse boodschappen en persoonlijke dienstverlening. Het 'Woon-Zorgzone' - concept laat zich toepassen in zowel uitbreidingswijken, als binnenstadswijken waar het aanbod aan diensten onder een gewenst kwaliteitsniveau is gezakt. Een voorbeeld van de 'Woon-Zorgzone' is thans in ontwikkeling op het Dobbelmanterrein.

Tijdens deze kabinetsperiode is de inburgering van oudkomers en nieuwkomers opnieuw op de agenda gezet. Dankzij een forse inspanning zijn duizenden deelnemers aan cursussen geholpen en zijn structurele verbeteringen aangebracht. Een jaar na de invoering van de Wet inburgering nieuwkomers (WIN) bleek de uitvoering niet vlekkeloos te verlopen. Vooruitlopend op de evaluatie van de WIN, is daarom in de zomer van 2000 de Taskforce Inburgering ingesteld. In het eerste jaar heeft de Taskforce zich met name gericht op het wegwerken van de wachtlijst voor taallessen (NT2) waarop in juni 2000 zo'n 10.000 personen stonden. Na één jaar was 94% van deze wachtlijst weggewerkt. Daarnaast werkt de Taskforce aan het structureel verbeteren van de inburgering, door knelpunten in de uitvoering aan te pakken. Daartoe worden met gemeenten en andere uitvoeringsorganisaties ontwikkeltrajecten doorlopen, worden regionale taskforces opgericht en worden ervaringen en goede voorbeelden verspreid over het land.

In 2001 is de doelgroep van de WIN uitgebreid met vreemdelingen die voorheen een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (VVTV) kregen en met geestelijke bedienaren (zoals imams). Deze categorieën vreemdelingen zijn dus ook verplicht om een inburgeringsprogramma te volgen.

Met heel veel jongeren uit etnische minderheidsgroepen gaat het goed. Helaas heeft een deel van de jongeren moeite om op het rechte pad te blijven. Scholing en werk zijn de sleutelwoorden voor succes. Om te voorkomen dat jongeren uit etnische minderheidsgroepen hun school niet afmaken of na hun schoolperiode geen baan kunnen vinden, is het van belang dat gemeenten beter inspelen op de situatie van allochtone jongeren. Dit blijkt ook uit de CRIEM-pilots die de afgelopen twee jaar in 8 gemeenten zijn gehouden. Er is een preventiebeleid opgezet dat er op gericht is dat jongeren hun school afmaken en een baan vinden. Het nieuwe preventiebeleid moet na vier jaar deel gaan uitmaken van het reguliere jongerenbeleid.

In 2001 is gestart met opvangprojecten voor jonge Nederlands-Antilliaanse migranten. Het gaat om lokale initiatieven op het terrein van begeleid wonen voor jonge Nederlands-Antilliaanse migranten

waarbij voor een tijdelijke periode huisvesting wordt aangeboden in combinatie met scholing, arbeidsmarkttoeleiding en vrije tijdsbesteding. Deze jongeren krijgen een coach van Antilliaanse afkomst toegewezen die als aanspreekpunt en begeleider zal optreden gedurende de verblijfsperiode. Met de jeugdige wordt een contract afgesloten, waarbij huisvesting wordt aangeboden in ruil voor verplichte deelname aan educatietrajecten.

Om de gemeenten en provincies in staat te stellen hun anti-discriminatiebureaus te professionaliseren, heeft ondergetekende samen met de minister van Justitie een stimuleringsregeling in het leven geroepen. Voor de Rijksoverheid is een Model Gedragscode tegen Rassendiscriminatie ontwikkeld. Afgelopen jaar is het initiatief genomen om een Nationaal Platform overleg en samenwerking tegen Racisme en Discriminatie (NPRD) op te richten. De oprichting is gepland in maart 2002.

8 Verbetering van de veiligheid

Voor wat betreft de objectieve veiligheid lijkt het beleid goed aan te slaan. Het aandeel in de bevolking dat slachtoffer is van verschillende soorten misdrijven daalt in de steden in de periode 1995 - 2001. Deze daling in de G21 is sterker dan de daling die kan worden waargenomen in de zogenaamde controle steden. In de G21 daalt ook het aandeel inwoners dat zich wel eens of vaak onveilig voelt scherper dan voor heel Nederland. Bij de G4 ontwikkelt het veiligheidsgevoel zich niet in de goede richting: het gevoel van onveiligheid neemt toe.

Het meten van de veiligheid is een gecompliceerde zaak. De objectieve veiligheid kan worden gemeten door middel van slachtofferenquêtes (bevolkingsonderzoek waarbij mensen aangeven of, en zo ja van welke delicten zij slachtoffer zij geworden in het afgelopen jaar), of door het tellen van aangiften en daders. Die laatste getallen zijn vaak lager dan de uitkomsten van de slachtofferenquêtes: men neemt niet altijd de moeite om aangifte te doen. De aangiftebereidheid (en dus het aantal aangiftes) neemt vaak toe wanneer men meer vertrouwen heeft in de afhandeling van de aangifte. Een grotere inzet op veiligheid kan zich dus vertalen in meer aangiftes, ook wanneer het aantal slachtoffers gelijk blijft of daalt. De hier gebruikte indicator slachtofferschap sluit dicht aan bij de feitelijke criminaliteit. Door bewoners te vragen of zij slachtoffer zijn geweest van misdrijven, worden ook niet gemelde en niet geregistreerde misdrijven betrokken. In de slachtofferenquêtes worden de volgende soorten delicten onderscheiden: autodelicten, fietsendiefstal, (poging tot) inbraak, geweldsdelicten en vernielingen; onder andere verkeersdelicten maken er geen onderdeel van uit.

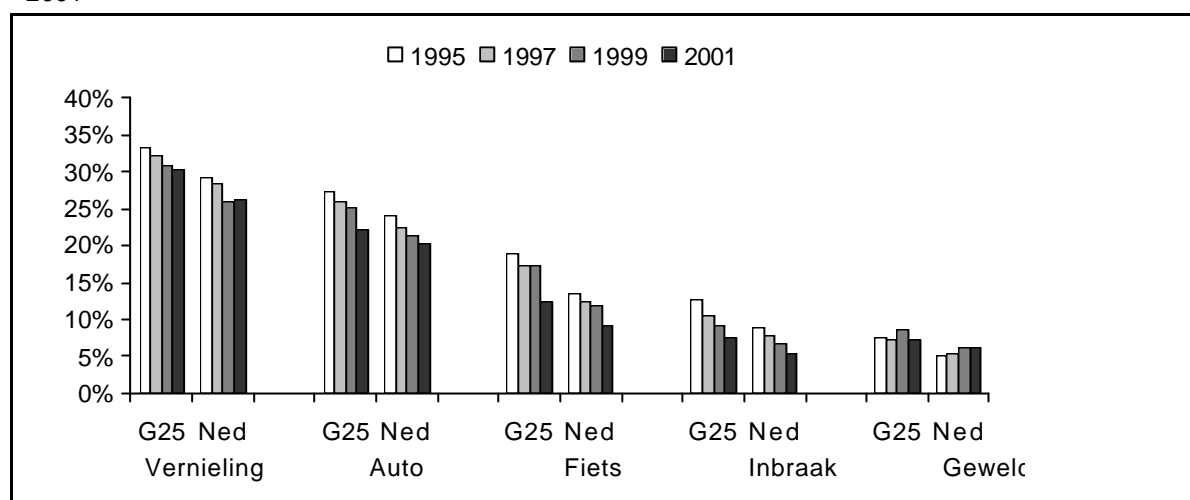
De indicator jeugdige delictplegers is gebaseerd op registraties van gehoorde verdachten. Niet gemelde en niet opgespoorde delicten door jeugdigen maken daarom geen deel uit van de cijfers. De gegevens zijn daarmee gevoelig voor de aangiftebereidheid en de intensiteit van de opsporing.

De ervaren veiligheid wordt gemeten door middel van bevolkingsonderzoek. Een daling van de criminaliteit gaat niet altijd samen met een daling van de veiligheidsbeleving. De veiligheidsbeleving hangt ook samen met de ervaren dreiging (wanneer men zelf, of iemand uit de directe omgeving slachtoffer is geweest), met de kwaliteit van de sociale relaties in de wijk (hoe beter die zijn, hoe minder dreiging men ervaart), en met media-aandacht voor bepaalde vormen van criminaliteit en (grootschalige) rampen.

Slachtofferschap

Voor wat betreft de objectieve veiligheid is er sprake van een stijgende lijn: uit de cijfers van ISEO (jaarboek 2001) met betrekking tot het slachtofferschap van verschillende soorten delicten komt naar voren dat het percentage slachtoffers van alle delictscategorieën in de 25 grote steden in 2001 ten opzichte van 1999 is afgenomen. Deze daling is voor alle delictscategorieën sterker dan of even sterk als in de rest van Nederland.

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



Wanneer vervolgens de G25 worden uitgesplitst in de G4 en de G21 (zie bijlage 3), wordt een duidelijker beeld verkregen van de ontwikkelingen. Zo blijkt de daling van het aandeel slachtoffers van autocriminaliteit en fietsendiefstal in de G21 sterker te zijn dan in de G4. Wel laten beide vanaf 1995 een daling zien.⁴¹ Het aandeel slachtoffers van (poging tot) inbraak neemt zowel in de G4 als in de G21 af. De daling in 2001 ten opzichte van 1999 is in de G21 sterker dan in de G4. Over de periode van 1995 tot 2001 is de daling in de G4 echter sterker. De daling van het percentage slachtoffers van vernieling in de G25 wordt uitsluitend veroorzaakt door de G21. De G4 vertoont zelfs een lichte stijging ten opzichte van 1999. Ook binnen de G4 en de G21 is er sprake van spreiding:

Tabel 3

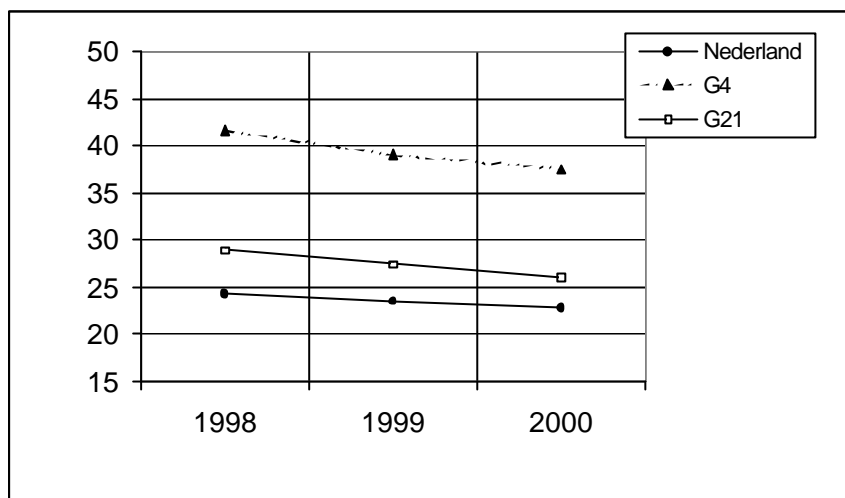
aandeel in bevolking dat slachtoffer is geworden van criminaliteit					
	autodelicten	fietsen- diefstal	(poging tot) inbraak	gewelddelicten	vernieling
%					
G4 minimum	17,9	4,1	3,5	5,1	22,5
G4 maximum	25,1	15,1	6,1	7,1	31,9
G21 minimum	11,0	3,1	1,6	2,9	17,8
G21 maximum	26,1	19,0	9,4	11,8	34,1

In 2001 is het percentage slachtoffers van geweld zowel in de G4 als in de G21 afgenomen ten opzichte van 1999. Als gevolg van deze daling ligt het percentage slachtoffers van beroving met geweld, bedreiging of mishandeling in de 21 middelgrote steden voor het eerst sinds de nulmeting in 1995 gelijk met de rest van Nederland. Op basis van de stedelijke onderzoeken leefbaarheid en veiligheid kan worden geconstateerd dat de afstand tussen de wijken met het hoogste aandeel slachtoffers en gemiddelde in de stad stabiel is.

Van de jongeren van twaalf tot en met zeventien jaar oud die zich schuldig maken aan een vergrijp of misdrijf, worden verhoudingsgewijs de meeste schuldig bevonden aan vermogensmisdrijven, daarna komen de gewelddelicten en tot slot de vernielingen. Dit blijkt uit de gegevens van ISEO. Het aandeel jeugdige verdachten van 12 – 24 jaar ten opzichte van het totaal aantal inwoners van die leeftijdscategorie vertoont een lichte daling vanaf 1998.

⁴¹ Hierbij moet echter wel worden opgemerkt dat in de G4 Utrecht niet opgenomen is wegens een te kleine steekproef. Dit zou het beeld enigszins kunnen vertekenen (ISEO, 2001).

Figuur 9 Aantal verdachten van 12 t/m 24 jaar per 1.000 inwoners van dezelfde leeftijdsgroep in Nederland, de G4 en de G21



Bron: Ministerie van Justitie, HKS/ABRIO; voorlopige cijfers⁴²

In de G4 en de G21 is de afname sterker dan in Nederland. Hoewel de steden hun achterstand inlopen, ligt het aantal jeugdige verdachten per 1.000 inwoners van dezelfde leeftijdscategorie nog steeds hoger dan Nederland. Het aantal jeugdige verdachten varieert in de G4 van 34 tot 40 per 1000 jongeren en voor de G21 van 19 tot 39. Voor heel Nederland lag in 2000 het aantal jeugdige verdachten per 1000 jongeren gemiddeld op 23.

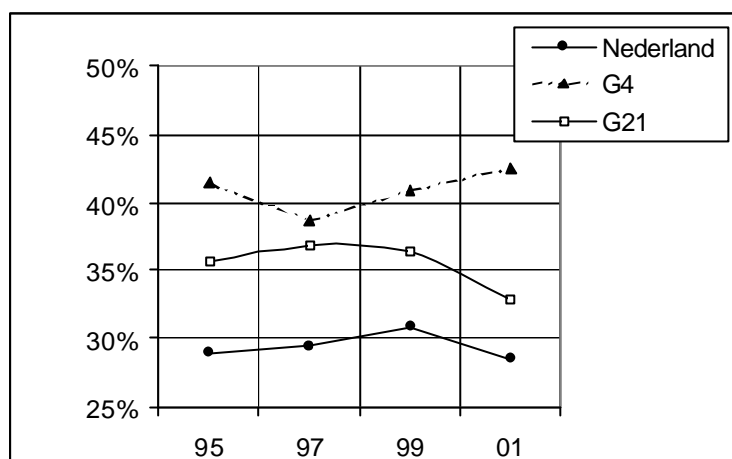
Binnen het aantal jeugdige verdachten kan een harde kern worden onderscheiden. Die harde kern ligt in de G21 gemiddeld hoger dan in Nederland, terwijl het aandeel in de G4 weer hoger ligt dan in G21. De harde kern varieert in de G4 van 11 tot 14% in de G21 ligt de harde kern tussen de 6 en 17%. Voor Nederland ligt de harde kern op 10% van het aantal jeugdige verdachten.

Ervaren veiligheid in de stad als geheel en in de eigen buurt

Het veiligheidsgevoel in de G4 ontwikkelt zich niet in de goede richting (figuur 10): er is sprake van een toename van een gevoel van onveiligheid. Dit is niet alleen een absolute verslechtering (het aandeel personen dat zich in het algemeen wel eens onveilig voelt, ligt in 2001 in de G4 op het hoogste niveau dat tot nu toe is gemeten), maar geeft bovendien een duidelijk ander beeld dan de ontwikkeling in Nederland in zijn geheel, waar het gevoel van onveiligheid afneemt. De G21 doen het beter dan gemiddeld, daar neemt het gevoel van onveiligheid meer af dan in Nederland in zijn totaliteit. Uit de gegevens van ISEO blijkt verder dat de ontwikkeling van de meest onveilige wijken ongeveer in de pas loopt met de ontwikkeling van de steden als geheel. Uit de Politiemonitor Bevolking kan worden afgeleid dat binnen de G4 het hoogste aandeel inwoners dat zich wel eens of vaak onveilig voelt in 2001 op 48,9% lag, het laagste aandeel op 38,7%. Binnen de G21 varieert het aandeel inwoners dat zich wel eens of vaak onveilig voelt van 24,2% tot 41,2%.

⁴² Mogelijk kunnen er door invoerachterstanden vertekeningen optreden

Figuur 10 Aandeel van de bevolking dat zich wel eens of vaak onveilig voelt



In de eigen buurt zijn de bewoners zich veiliger gaan voelen. Deze ontwikkeling is nog sterker in de kwetsbare wijken. Deze wijken hebben hun achterstand ten op zichte van het stedelijk gemiddelde verder ingelopen. Dit is een positieve ontwikkeling, gezien het belang van de leefsituatie in de eigen buurt.

In 1999 kwamen het ministerie van BZK en de korpsbeheerders van de 25 regionale politiekorpsen overeen dat de politie in de periode 1999-2002 fors zou worden uitgebreid. De politiesterkte geeft een beeld van de toename van preventieve maatregelen; meer blauw op straat moet immers criminaliteit voorkomen.

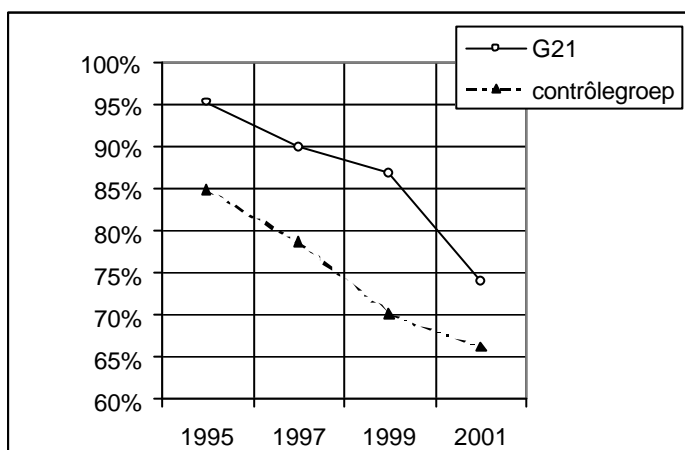
Scholen, politie, ouders en bureau HALT hebben de afgelopen jaren de veiligheid op scholen nadrukkelijk op de agenda geplaatst. Er wordt bijvoorbeeld gebruikt gemaakt van het schooladoptieprogramma. Het betreft hier het toewijzen van politieagenten als contactpersoon aan basisschoolklassen. Doelen zijn het geven van voorlichting, advies en het verkleinen van de afstand tussen jongeren en politie ('kennen en gekend worden'). Vooral in de zogenaamde risicowijken kan van een dergelijke maatregel een preventieve werking uitgaan. Spijbelen en pestgedrag zijn in een aantal gevallen de uiting van bredere problematiek en kunnen de voorloper vormen van vergaande misdrijven, zoals crimineel gedrag en zijn daarmee een goed gekozen ingang voor een (preventieve) aanpak. Enkele jaren geleden is daarom op experimentele basis gestart met een leerstraf voor spijbelaars (Basta). Ook is de cursus 'Ouders present!' ontwikkeld. Met deze cursus wordt gepoogd de invloed van ouders op het spijbelgedrag van hun kind te versterken. Verder is er binnen het basisonderwijs het project Taakspel ontwikkeld. Het betreft hier een preventieve interventie met als doel de ontwikkeling van agressief, delinquent en overactief probleemgedrag op jonge leeftijd aan te pakken, waardoor deze ontwikkeling vroegtijdig kan worden omgebogen. Hiermee is de afgelopen periode op basisscholen in twee grote steden geëxperimenteerd.

Door integratie kweekt men meer begrip voor elkaar. Hierdoor neemt de onbekendheid ten opzichte van elkaar af en voelt men zich over het algemeen een stuk veiliger. Het blijkt dat als men elkaar in de wijk beter kent, men zich veiliger voelt. Dit bevordert tevens de sociale cohesie in een wijk. Ook de integratie van etnische minderheden zal leiden tot minder criminaliteit en een verhoging van veiligheid. Immers, wanneer men kansen en uitzicht biedt aan etnische minderheden zal deze groep zich minder snel toelagen op criminaliteit (zie ook doelstelling 7).

Uit vorige jaarboeken van het GSB blijkt dat objectieve veiligheid en veiligheidsbeleving niet geheel met elkaar in de pas lopen. Een daling van de criminaliteit gaat niet altijd samen met een daling van de

veiligheidsbeleving. De veiligheidsbeleving blijkt in de tijd echter veel moeilijker te verklaren dan de perceptie van Kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving; daar waar de factoren uit de stedelijke onderzoeken 'Leefbaarheid en veiligheid' door de tijd ongeveer 80% van de verschillen tussen buurten in de ervaren Kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving verklaren, kan bij het gevoel van onveiligheid ongeveer 25% van deze verschillen worden verklaard. De belangrijkste factoren voor die 25% zijn: ervaren dreiging, het slachtoffer zijn geweest van geweldsdelicten en de sociale kwaliteit van de woonomgeving. Er blijken dus in de tijd andere factoren (mogelijk aandacht van de media en specifieke gebeurtenissen) een zwaarwegende rol te spelen in de ontwikkeling van de veiligheidsbeleving. Wordt de veiligheidsbeleving op één moment tussen wijken vergeleken, dan zijn de verschillen statistisch goed te verklaren. De belangrijkste factor is in dat geval de sociale kwaliteit van de woonomgeving. In wijken waar men zich onveilig voelt, wordt ook de sociale kwaliteit laag gewaardeerd. Voor wat betreft de objectieve veiligheid duidt vergelijking tussen de G21 en de controlegroep er op dat het GSB effect vertoont.

Figuur 11 Ongewogen aandeel slachtoffers in de bevolking



Bron: Politiemonitor bevolking, bewerking ISEO

9. Zelfherstellend vermogen van kwetsbare wijken

Er zijn tekenen van herstel van kwetsbare wijken op meerdere fronten. Het meest duidelijk komt dit herstel tot uiting in de ontwikkeling van de langdurige werkloosheid en de medeverantwoordelijkheid voor de buurt. Op drie dimensies (sociaal-economisch, ruimtelijk-economisch en sociaal-ruimtelijk) te samen genomen heeft 35% van de slechtste wijken zich hersteld. Daarnaast verbeteren voor circa 38% van de kwetsbare wijken zich op één dimensie. Van herstel kan daarbij nog niet echt worden gesproken, wel van een positievere ontwikkeling. Aan de andere kant is er ook sprake van achterblijvers, wijken die nog niet zichtbaar op de dimensies verbeteren. Voor de wijken die in de analyse zijn betrokken geldt dit voor 27%. Daarbij moet rekening worden gehouden met de tijd die nodig is om via het ISV-beleid tot resultaten te komen. Bovendien zijn de resultaten van de recente beleidsintensivering gericht op het vergroten van het verantwoordelijkheidsgevoel van bewoners voor de buurt nog niet meegenomen. Verheugend is het dat de medeverantwoordelijkheid voor de buurt in de kwetsbare wijken nu al is verbeterd. Zoals eerder aangegeven liggen de belangrijkste verklaringen achter de verschillen in het rapportcijfer voor de woonomgeving op het terrein van sociale kwaliteit van de woonomgeving/medeverantwoordelijkheid voor de buurt en de evaluatie van de eigen woning. Het is daarom zaak op beide sporen de inzet te continueren en te verstevigen. Zo kunnen de tekenen van herstel worden omgezet in een bredere kentering voor kwetsbare wijken. Er komt een gemengde beeld over het totaal van de dimensies naar voren. Er is duidelijk sprake van dynamiek, maar die gaat nog niet over de hele linie de goede kant op. Het is zaak om tijdig voor de volgende convenantsperiode met steden afzonderlijk te spreken over vorderingen in de wijkontwikkeling. Aandachtspunten daarbij zijn de

ontwikkeling van de wijken in relatie tot de extra beleidsinzet en de ontwikkeling van niet-aandachtswijken. Een dergelijk bestuurlijk gesprek kan als opmaat naar de volgende convenantsperiode aansluiten op de wens tot meer maatwerk per stad.

Het zelfherstellend vermogen van wijken is door het steden en rijk met een aantal activiteiten bevorderd. Het Kenniscentrum Grote Steden ondersteunde hen daarbij. De betrokkenheid van burgers is van invloed op de sociale relaties en de sociale cohesie in de wijk. Als er meer aandacht wordt besteed aan de wijk dan neemt de maatschappelijke participatie onder wijkbewoners evenals de betrokkenheid van deze bewoners bij hun woon- en leefomgeving toe. Ook de inhoudelijke kwaliteit van en het draagvlak voor plannen varen wel bij een sterke inhoudelijke bemoeienis.

'Onze Buurt aan Zet' is gericht op het verbeteren van de Kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving, veiligheid, integratie maar ook de sociale samenhang en participatie in een wijk. De impuls 'Onze Buurt aan Zet' is breed opgepakt door de geselecteerde aandachtswijken in de dertig steden. De bewoners zijn in de meeste steden nauw betrokken geweest bij de prioritering van problemen en de ontwikkeling van plannen ter verbetering van de situatie in hun wijk. Steeds meer steden reserveren ook eigen middelen ten behoeve van wijkbudgetten. Om de bewoners bij de stadsprocessen te betrekken is in Breda in 1999 het wijkbudget 'Lusten en Lasten' geïntroduceerd waarmee bewoners kleinschalige maatregelen ter verbetering van hun wijk kunnen bedenken en uitvoeren. De Amsterdamse Vrolijkstraat is het schoolvoorbeeld als het gaat om de aanpak van grootstedelijke problemen. De straat heeft na jarenlange inspanning van de bewonersvereniging OASE, het stadsdeel en woningbouwverenigingen een grondige metamorfose ondergaan. Niet alleen het uiterlijk van de straat, maar ook de sfeer is verbeterd. 'Thuis op Straat' (TOS) is een project waarbij een zinvolle dagbesteding van mensen die niet makkelijk op eigen kracht een betaalde baan vinden, in steeds meer steden centraal staat. TOS straalt naar de mensen van de straat uit dat je ook met een drugsverleden nog wel iets kunt bereiken. Ook kan in dit kader de ontwikkeling van de digitale trapvelden genoemd worden (par. 3.5.2).

Steden en wijken gebruiken uiteenlopende methoden om de participatie van bewoners te bevorderen. De ABCD-methode gaat uit van de onbenutte kwaliteiten van buurtbewoners en hun zelforganiserend vermogen. Een belangrijk uitgangspunt is dat ieder mens over talenten en vaardigheden beschikt die bruikbaar zijn bij wijkverbetering en die met behulp van enquêtes in kaart worden gebracht. Deze initiatieven kunnen leiden tot een wijkwebsite, kinderclub of evenement naar gelang de behoefte. Schiedam heeft bij de planvorming rondom 'Onze Buurt aan Zet' gebruik gemaakt van de methode om met beelden de wijkbewoners te enthousiasmeren voor de buurt. Met beelden ontstaat snel inzicht in wat een buurt voor mensen kan betekenen: het profiel van een buurt wordt er tastbaarder door. Niet alleen met tekeningen worden de visie en problemen in een wijk in kaart gebracht. Ook foto's spelen in steeds meer steden een rol bij het betrekken van bewoners bij het verbeteren van de wijk. In Arnhem stond in de wijk Klarendal de verbetering van de beeldvorming van de wijk centraal. Met een reeks aan evenementen in het kader van het wijkverbeteringsproject 'Klarendal Kom Op' is de visie op de wijk door bewoners vastgelegd met foto's.

3.5.2 Bestuurlijke resultaten

Maatregelen en activiteiten in de steden

In het kader van het GSB is er op het terrein van de aanpak in de steden veel in gang gezet, zoals:

- Een betere bestuurlijke verankering van het GSB in de gemeente;
- De slag naar meer integraal, programmatisch en resultaatgericht werken;
- De ontwikkeling van brede scholen en van vergelijkbare aanpakken;

- Een ketenbenadering van het vroegtijdig schoolverlaten;
- Het opzetten van buurtnetwerken en jongerenoverleggen;
- Een ketenbenadering en een sluitende aanpak van werkzoekenden;
- Meer publiek-private samenwerking;
- Startersbegeleiding, onder meer door mentoren;
- Convenanten tussen gemeente, corporaties en bewoners over uitgangspunten herstructurering;
- Gebiedsgericht werken in wijken.

Interactieve samenwerking steden en rijk

In deze convenantsperiode is de samenwerking tussen steden en rijk verder geïntensiveerd. De Doorstartconvenanten, de harmonisatie van de financiële verantwoording en van de monitoring zijn interactief voorbereid. Ook bij beleidsinhoudelijke thema's zoeken steden en rijk gezamenlijk naar nieuwe aanpakken en naar oplossingen die werken. Het Kenniscentrum Grote Steden speelt daarbij een faciliterende rol.

Wederopbouw Enschede

De vuurwerkram্প die Enschede trof, stelde de betrokken bewoners en bedrijven, de stad en het rijk voor de opgave om het gat dat in de stad was geslagen zo goed mogelijk te helen. Bij de aanpak en de wederopbouw van de getroffen wijk, staan de uitgangspunten van het grotestedenbeleid centraal; het meerjarig ontwikkelingsprogramma is op de relevante punten aangepast en aangevuld. Het Rijk heeft de gemeente in 2000 een werkkapitaal van ca. € 122,5 miljoen verstrekt op basis van door Enschede geformuleerde doelen. Dit werkkapitaal biedt Enschede de nodige flexibiliteit in handelen om adequaat het wederopbouwproces te regisseren en uit te voeren. Ten aanzien van de gewenste kwaliteitsimpuls, zijn in 2001 aanvullende afspraken gemaakt over een vijftal door Enschede te realiseren clusters van projecten, te weten:

- Herstel van de Roombeek binnen het plangebied.
- Een dienstenknooppunt in een multi-functionele accommodatie in samenhang met een brede school.
- Behoud van het cultuurhistorisch erfgoed door nieuwe bestemming te geven aan karakteristieke gebouwen uit het textielverleden.
- Realiseren van een kenniswijk.
- Proceskosten verbonden met particulier opdrachtgeverschap woningbouw en een Instituut voor Openbare Veiligheid.

Met dit convenant is in totaal een bedrag gemoeid ad €31,75 miljoen, waarvan €4,5 miljoen door de provincie Overijssel ter beschikking is gesteld.

Beleidsinformatie en monitoring

Op het vlak van beleidsinformatie en monitoring is in GSB-II vooruitgang geboekt. De GSB-monitor heeft een aantal aanpassingen ondergaan, die onder meer geleid hebben tot een rapportage op hoofdlijnen. Daarnaast zijn er voor de fysieke en voor de economische pijler integrale monitors ontwikkeld. In de fysieke pijler betreft het de Monitor Stedelijke Vernieuwing. Deze meet de voortgang zowel op indicatoren als op procesgang. Voor de economische pijler is gekomen tot de Benchmark Gemeentelijk Ondernemingsklimaat⁴³ en de Monitor Scholing en Activering. Voor de sociale pijler is een samenhangende monitor in ontwikkeling. Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de uitvoering en voortgangsbewaking van hun lokale GSB-beleid. Zij hebben daarvoor hun eigen planning & control en monitoringssysteem ingericht. Aan het einde van de budgetperiode stelt de gemeente een verantwoordingsrapportage op.

⁴³ Daarin wordt via vragenlijsten aan ondernemers gevraagd hoe zij het vestigingsklimaat beoordelen in de stad waarin zij gevestigd zijn.

Europees GSB

Nederland heeft zich samen met overige lidstaten met succes ingezet voor erkenning van de positie van steden op Europees niveau. Hiermee is beoogd het Europees beleid gericht in te zetten op de stedelijke gebieden waar zich de kansen en problemen concentreren. Ten tweede heeft Nederland zich actief ingezet voor samenwerking met de Europese Commissie en de lidstaten binnen de Unie om te komen tot een actieve kennisontwikkeling en -uitwisseling op Europees niveau. Belangrijk is te komen tot een gemeenschappelijk Europees referentiekader, dat aansluit op het Nederlandse GSB. De kennis en ervaringen die het Rijk en de steden in Nederland hebben opgedaan met de opzet en uitvoering van de stedelijke Europese Structuurfondsenprogramma's, vormen daarbij allereerst een waardevolle bron voor het Nederlandse GSB. Daarnaast kan geleerd worden van de ervaringen van de andere lidstaten met de aanpak van stedelijke vraagstukken.

Extra Comptabel Overzicht (ECO)

Het resultaat van het opstellen van het ECO is dat inzichtelijk en transparant wordt weergegeven welke regelingen in het GSB zijn opgenomen en wat hun budgettaire omvang is. Hierdoor is tevens duidelijk tot waar de budgettaire medeverantwoordelijkheid van de minister voor GSI strekt. Dit is vooral op departementaal niveau van toegevoegde waarde. Voor steden biedt het ECO een meerwaarde omdat het indicatief overzicht per stad hen inzicht geeft in de omvang van de middelen die aan hen beschikbaar worden gesteld. Steden en de Tweede Kamer hebben op deze manier beter inzicht in de geldstromen van het GSB dan voorheen.

Harmonisatie financiële verantwoording

In de stadsconvenanten hebben Rijk en steden onder meer de financiële afspraak gemaakt gezamenlijk te onderzoeken hoe harmonisatie of bundeling van de afzonderlijke verantwoordingen vorm gegeven kan worden. Op het gebied van de harmonisatie van de financiële verantwoording zijn drie stappen geformuleerd door het kabinet. De uitwerking hiervan is reeds gestart.

De eerste stap is de zogenaamde pijlgerwijze verantwoording. Dit houdt in dat met ingang van de financiële verantwoording over het jaar 2001 de in te dienen verantwoordingen over de budgetten die zijn opgenomen in het ECO-GSB jaarlijks worden gebundeld tot één - in principe pijlgerwijs ingedeeld - document dat is opgesteld over de drie pijlers fysiek, sociaal en economisch. Dit wordt op 15 juli van het daarop volgende jaar via een virtueel loket ingediend bij het Rijk. Er wordt per pijler één accountantsverklaring afgegeven met één accountantsprotocol, beide gebaseerd op de eisen van de betrokken regelingen. In goed overleg met de betrokken ministeries zal daartoe door BZK een virtueel loket worden ontworpen. Toetsing van de door de steden ingediende financiële verantwoordingen zal plaatsvinden door de betrokken ministeries, met behoud van de ministeriële verantwoordelijkheid⁴⁴.

Voor de tweede stap is afgesproken om met ingang van het verantwoordingsjaar 2003 te werken met één document per pijler dat kan worden ingevoegd als bijlage van de gemeenterekening. De aard van de accountantscontrole is daarbij geharmoniseerd tot een rechtmatigheidscontrole.

⁴⁴ Departementen passen zelf ook hun accountantsprotocollen aan aan de gemaakte afspraken, zoals bijvoorbeeld de aard van de accountantscontrole. SZW voert de harmonisatie door met het uitvoeringsverslag Werk en Inkomen in verantwoordingsjaar 2003. SZW beziet welke elementen al eerder kunnen worden betrokken in de vereenvoudiging van de verantwoording. De fysieke pijler bevat vier regelingen welke dit jaar voor het laatst deel uitmaken van het GSB. Voor deze regelingen is besloten geen pijlgerwijze verantwoording te ontwikkelen voor verantwoordingsjaar 2001. De overige regelingen in deze pijler dienen voor het eerst in 2005 geharmoniseerd te worden verantwoord. Voor de pijler Sociale Infrastructuur wordt momenteel een pijlgerwijze verantwoording ontwikkeld.

De derde stap, en tegelijkertijd het uitgangspunt voor de aanpak voor Rijk en steden, is om te komen tot een programmatische harde verantwoording over de totale convenantsperiode, zoals die is geformuleerd in de GSB-convenanten tussen het Rijk en de steden. Voor wat betreft de aansluiting op de programmatische verantwoording van het GSB betekent dit dat de specifieke uitkeringen breder en sterker resultaatgericht moeten worden en dat de termijn van de verantwoording in de lijn met de convenanten wordt gebracht. Dit betekent overigens niet dat de jaarlijkse verantwoording (stap 1) niet langer noodzakelijk is. Deze blijft, als gevolg van de ministeriële verantwoordelijkheid, gehandhaafd. In het kabinet is afgesproken om in gezamenlijk overleg tussen de steden en het Rijk op basis van een GSB-breed actieplan per afzonderlijke regeling te onderzoeken wat daadwerkelijk haalbaar is. Daarbij wordt ook gezien welke varianten mogelijk zijn voor de programmatische verantwoording. Momenteel wordt de geconstateerde overbodige harde informatie door de betrokken departementen geschrapt uit een vijftal regelingen.

Monitoring en Single Information

Om in de toekomst de gegevensverzameling en de gegevensverwerking voor GSB-monitoring te vereenvoudigen, worden op dit moment de mogelijkheden voor het realiseren van een "frontoffice GSB" onderzocht: één virtueel loket voor monitorinformatie. Mogelijk kan hierbij aansluiting gevonden worden bij de ontwikkeling van één loket voor steden om hun verantwoordingen over de GSB-regelingen bij het Rijk in te dienen (zie hiervoor stap 1 van harmonisatie van de financiële verantwoording).

Het kabinet gaat de regelingen binnen de sociale pijler zoveel mogelijk op de leest van de programmatische aanpak te schoeien. In dat kader wordt de harmonisatie van de verantwoording en van de monitor sociale pijler uitgewerkt. Gestreefd wordt naar een beperkt aantal beleidskaders in de sociale pijler. In het voorjaar 2002 vindt de besluitvorming met de steden plaats.

ICT

Bij de ondertekening van de stadsconvenanten heeft ondergetekende ICT als prioriteit aangeduid. De nieuwe ontwikkelingen op het terrein van ICT-toepassingen stellen de overheid voor nieuwe uitdagingen. Het is van belang om zo veel mogelijk te werken aan een gelijkwaardige toegang tot en baat bij ICT, omdat ICT een steeds belangrijker rol speelt bij economische en maatschappelijke ontplooiing van mensen. Een tweedeling op dit vlak moet worden voorkomen. Een internet- en multimediasamenleving stelt andere, nieuwe eisen aan menselijk kapitaal. Maar ook aan de ruimtelijke inrichting van ons land en onze steden, aan bereikbaarheid, verkeer en vervoer. In 2000 hebben de Commissie Cerfontaine en de RMO over deze ontwikkelingen adviezen uitgebracht. Naar aanleiding daarvan is het actieplan 'ICT en Sociale Kwaliteit' geformuleerd en is er onder andere een budget van ruim € 7 miljoen beschikbaar gesteld voor vier digitale broedplaatsen en een budget van € 0,9 miljoen voor de procesondersteuning van de aanleg van breedband in aandachtswijken. In 2000 is met de bibliotheken samengewerkt om de toegankelijkheid van ICT te bevorderen en is tevens het initiatief genomen tot de totstandkoming van Digitale Trapvelden. Eind 2001 waren er inmiddels ongeveer 126 Digitale Trapvelden actief in de grote steden. In 2002 groeit dit aantal door naar 200. Indicatief beslaan de verschillende begrotingen van de trapvelden in totaal ongeveer € 60 miljoen op de totale € 8,5 miljoen die BZK in 2000 heeft geïnvesteerd in de betrokken steden. In 2002 wordt onder regie van het Kenniscentrum GSB een Kennisnetwerk 'ICT en Sociale Kwaliteit' opgericht, waarin onder meer wordt gezorgd voor kennisoverdracht tussen en aan steden (middels een databank en nationale bijeenkomsten) en het ondersteunen van steden bij het ontwikkelen van I-visies. De minister van EZ heeft samen met ondergetekende de nota 'De Digitale Delta' tot stand gebracht, de minister van OCW voorziet in hoog tempo de scholen van pc's en infrastructuur. Initiatieven waar ook de steden ruimschoots een rol in spelen en van kunnen profiteren.

Ontschotting en deregulering

Na een aanzet in de GSB-I periode, is een aantal budgetten van de ministeries van VROM, LNV en EZ gebundeld tot één integraal budget: het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). Dit budget is niet alleen bedoeld voor stedelijke vernieuwing, maar ook voor het versterken van de economische infrastructuur en het voorzien in voldoende groen in de stad. Met deze verregaande bundeling van middelen, ook over de grenzen van departementen heen, is het ISV een voorloper van ontkokering en deregulering binnen het GSB.

In de 'Bijdrageregeling sociale integratie en veiligheid' zijn middelen van BZK en OCW samengebracht die erop zijn gericht om de Kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving en veiligheid te versterken, jeugdcriminaliteit en voortijdig schoolverlaten tegen te gaan en de Nederlandse taalvaardigheid bij oudkomers te verbeteren. In 2000 zijn de middelen voor de 24-uursstructuur aan de regeling toegevoegd en de middelen voor 'Onze Buurt aan Zet' worden er nog aan toegevoegd. Dit alles geeft de steden dus meer ruimte in de besteding van diverse geldstromen. Daarnaast zijn de specifieke uitkeringen voor maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid per 1 januari 2001 samengevoegd. Volgens de verkenning Sociale Infrastructuur, dient er binnen de sociale pijler nog verder te worden ontschot en gedereguleerd.

Met de vorming van een 'Fonds Werk en Inkomen', zijn de rijksbijdragen op het terrein van werkgelegenheidsbeleid met ingang van 1 januari 2001 vrijwel ontschot.

Regionale afstemming

De beleidsopgaven, de problemen en kansen in de grootstedelijke gebieden moeten in samenhang worden aangepakt. In GSB-II is de regionale afstemming onvoldoende uit de verf gekomen. Deze samenwerking tussen grote stad en omliggende gemeenten mag niet vrijblijvend zijn. Het kabinet heeft daarvoor het Wetsvoorstel 'Bestuur in stedelijke regio's' ingediend bij de Tweede Kamer. Deze wet is bedoeld als basis voor een sterkere stedelijke regio, met de grote steden als bestuurlijk middelpunt. Ook buiten de door wet ingestelde stedelijke regio's moet deze samenwerking vorm krijgen. Een voorbeeld daarvan zijn de Drechtsteden, die het initiatief hebben genomen voor een stevige regionale samenwerking tussen de regiogemeenten.

3.6 Conclusies

De afgelopen zeven jaar is zichtbaar vordering gemaakt met het inlopen van de achterstanden die de grote steden in decennia hadden opgelopen. Waar de ontwikkeling van de werkloosheid in steden lange tijd negatief afweek van de landelijke trend, is deze de laatste jaren sneller dan gemiddeld gedaald⁴⁵. De constatering aan het einde van de GSB-I periode was dat de aandachtswijken nog onvoldoende profiteerden van het GSB. Nu is de werkloosheid er sneller dan het stedelijk gemiddelde gedaald en is de beleving van de veiligheid in de eigen wijk er sneller dan het stedelijke gemiddelde gestegen. De steden en hun bewoners beginnen hun achterstanden dus in absolute zin in te lopen, maar ze moeten van ver komen. Het komt er daarom in de komende kabinetsperiode op aan die verworvenheden te bestendigen en te versterken. Ook kan worden vastgesteld dat de betrokkenheid van burgers, bewoners en instellingen bij het GSB is toegenomen en dat op het terrein van de aanpak forse slagen zijn gemaakt, bij de steden en bij de departementen. De instelling van het ISV is een goed voorbeeld van ontkokering op rijksniveau. Het GSB is beter dan in de vorige periode bestuurlijk en ambtelijk ingebed. Overigens blijkt uit de zelfanalyse van het rijk dat zowel de coördinatie binnen het rijk, als de inzet van de vakdepartementen versterking behoeft (zie paragraaf 4.4.1).

⁴⁵ Zie paragraaf 3.5.1, doelstelling 1 en SCP, *De stad in de omtrek*, oktober 2001

De uitgangspunten van de bestuurlijke aanpak van het GSB gericht op een integrale, programmatische en resultaatgerichte aanpak met ruimte voor lokale regie, worden breed ondersteund. Deze uitgangspunten sluiten goed aan bij de vier R'en Richting, Ruimte, Resultaat en Rekenschap die in de verkenningen zijn gepresenteerd. Belangrijke winst van het GSB is ook dat de grote steden nadrukkelijk op de politieke agenda staan (ook bij de EU), waarbij meer aandacht is gekomen voor de kracht van de steden. Ook heeft het gebiedsgericht werken een belangrijke impuls gekregen door het GSB.

In de tweede GSB-periode is voor de periode 1999 – 2003 in totaal ruim € 1,7 miljard extra beschikbaar gekomen voor de G25. Deze intensivering is tot stand gekomen omdat het kabinet extra heeft ingezet op beleidsterreinen die onder het GSB vallen (circa € 1,6 miljard) en door de inzet van Europese middelen (circa € 131 miljoen). Daarnaast is ook een deel van de groei van het gemeentefonds neergeslagen bij de G25.

Het GSB blijkt meerwaarde te hebben:

- De maatschappelijke opgaven in de steden zijn sterk met elkaar verweven; dat vraagt ook om een samenhangende aanpak van die opgaven door de lokale overheid. Het Rijk faciliteert de steden daarin, door het relevante sectorale beleid op rijksniveau in het kader van de bestuurlijke aanpak van het GSB integraal, meerjarig, vraag- en resultaatgericht vorm te geven⁴⁶.
- Voor het verwezenlijken van de maatschappelijke resultaten, stelt het Rijk de steden budgetten ter beschikking via een aantal sectorale regelingen. Op belangrijke punten als daling werkloosheid, economische groei, beleving van de Kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving en veiligheid steekt de trend in de steden positief af tegen de landelijk trend, de trend in een groep controlesteden en/of de trend in de omliggende gemeenten. Tot midden jaren negentig bleef de trend in de steden juist vaak achter bij de algemene trend⁴⁷.
- Blijkens de zelfanalyses bij Rijk en steden en de adviezen over de optimalisatie van het GSB, is het handelen van steden en Rijk veranderd in een meer integrale, vraag- en resultaatgerichte aanpak en worden derden beter betrokken bij ontwikkeling en uitvoering van beleid.
- In de informatiehuishouding van het GSB is volgens de Algemene Rekenkamer een slag gemaakt naar meer transparantie en een samenhangend inzicht in de voortgang voor gemeenteraden en Tweede Kamer.

Het GSB heeft een waardevol proces van bestuurlijke vernieuwing op gang gebracht, dat het verdient om gecontinueerd te worden om zijn toegevoegde waarde verder waar te kunnen maken. De steden hebben de afgelopen bovengemiddeld geprofiteerd van de gunstige internationale economische ontwikkelingen. Voorkomen moet worden dat die ontwikkelingen bij economische tegenwind teniet gedaan worden. Daarbij is verder optimalisatie van de aanpak van het GSB nodig:

- maatwerk en selectiviteit meer ruimte geven;
- de sociale infrastructuur verder versterken;
- de verantwoording verder harmoniseren en verder ontschotten en dereguleren;
- een beter inzicht krijgen in de lokale procesvoortgang;
- een langere voorbereidingstijd realiseren voor GSB-III voor steden en Rijk;
- het organiserend vermogen van de steden verder versterken;
- de regionale afstemming vergroten;
- meer aandacht voor beleidsinnovatie en kwaliteitswaarborging;
- betere benutting van ervaring(en) en bijstand van de Europese Unie.

⁴⁶ Zie ondermeer *De vele gezichten van het grotestedenbeleid*, Visitatierapport G21; Den Haag 2002

⁴⁷ Zie ondermeer de inleiding van het SER-advies *Steden op koers*, Den Haag 2002

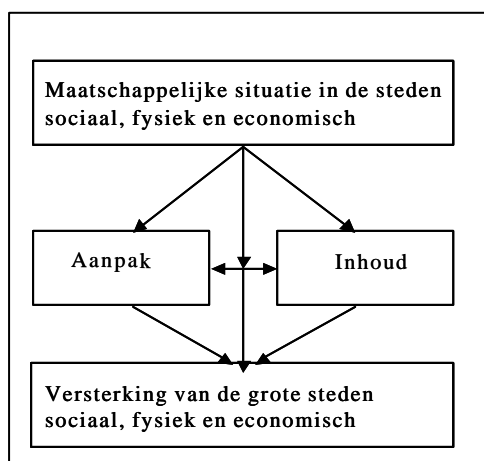
4 GSB-III: lijnen naar de toekomst van het GSB

4.1 Optimaliseren, uitbouwen en verder gaan met uitvoeren

De waarde van het GSB wordt door alle betrokkenen onderschreven. De steden, de ontvangen adviezen en het LSA pleiten ervoor dat het GSB wordt gecontinueerd. De waarde van het GSB is bovendien ook breder dan alleen de steden zelf: de resultaten komen ook ten goede aan de omgeving van de grote stedenⁱ. Een absoluut en relatief grote achterstand van decennia kan evenwel niet in zeven jaar worden ingelopen. Er zijn positieve ontwikkelingen, die moeten de komende kabinetsperiode worden bestendig en worden versterkt. Bovendien blijven belangrijke maatschappelijke vraagstukken als veiligheid, Kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving en integratie minderheden juist in de grote steden het meest urgent. Het komt er daarom nu op aan door te gaan en naast verder herstel ook aan structurele versterking van de sociaal-economische motorfunctie van de steden te werken. Bovendien zijn bij de partners van de betrokken steden door de looptijd van de stadsvisies tot 2010 verwachtingen gewekt. Daarom zal de GSB-agenda ook in de komende kabinetsperiode onverminderde aandacht en inzet vragen van zowel de steden als van het kabinet, óók omdat de maatschappelijke ontwikkelingen de steden telkens voor nieuwe maatschappelijke opgaven stellen. Op basis van dit bestuurlijke commitment zullen bij de komende formatie afspraken gemaakt moeten worden over de voor de steden beschikbare rijksmiddelen.

De huidige - tweede - convenantsperiode loopt tot en met 2004, de derde convenantsperiode van 2005 tot en met 2009. Voor de verdere vormgeving van het GSB wordt lering getrokken uit de ervaringen van de afgelopen zeven jaar en wordt gebruik gemaakt van de aanbevelingen uit de vier ontvangen adviezen over optimalisatie van het stelsel GSBⁱⁱ en van de bevindingen van de zelfanalyses en visitaties. Conform het advies van Rob/Rfv, is het aan te bevelen het stelsel GSB in 2007, dat wil zeggen halverwege de volgende convenantsperiode, te evalueren.

De grondslag voor GSB is de complexe maatschappelijke situatie in de grote steden van Nederland. De grootstedelijke problemen hebben geleid tot een aantal inhoudelijke doelstellingen zoals de vermindering van langdurige werkloosheid, het vergroten van het gevoel van veiligheid van burgers en het versterken van de economische concurrentiepositie van steden. Tevens zijn op grond van de grootstedelijke problemen enkele aanpakdoelstellingen gekozen zoals meer samenwerking met partners, betere participatie van burgers bij de totstandkoming van beleid, meer programmatisch en resultaatgericht werken en een betere afstemming tussen sociale en fysieke activiteiten in een buurt. Door de focus op zowel de inhoud als op de aanpak wordt bevorderd dat de overheid beter kan inspelen op de complexe maatschappelijke situatie in de grote steden. Dit stelsel is de afgelopen jaren



ontwikkeld. Het moment is nu gekomen om een overgang te maken van de huidige ontwikkelfase en stelseldiscussies naar een verdere optimalisatie en uitbouw- en uitvoeringsfase waarin een voor burgers, bedrijven en instellingen zichtbaar duurzaam herstel in de steden wordt bereikt. Daartoe zijn inspanningen en aanpassingen op vier terreinen nodig: de beleidsopgave van het GSB, de sturingsfilosofie en de instrumenten, de versterking van het organiserend vermogen van de steden en investeringen in innovatieve beleidsontwikkeling.

Dit hoofdstuk is bedoeld als agendazettend voor de komende kabinetsformatie, om zodoende de continuïteit

van het GSB te waarborgen. Ter voorbereiding op de optimalisatie van het stelsel GSB, heeft het kabinet adviezen gevraagd van Rob/Rfv, RMO, VROM-raad en de SER. Bij het opstellen van dit hoofdstuk heeft het kabinet dankbaar gebruik gemaakt van de analyses en inzichten die in deze adviezen naar voren komen. Daarom ziet het kabinet er van af om met een afzonderlijke reactie op deze adviezen te komen. Overigens zal ook bij de verdere uitwerking van dit hoofdstuk in de komende kabinetsperiode gebruik worden gemaakt van deze adviezen.

Onder het motto 'goed voorbeeld doet goed volgen', hebben de G4 en het Rijk in navolging van de G21 voor het eerst ook een zelfanalyse gedaan. Daarbij heeft het Rijk zijn inbreng en zijn eigen functioneren bij het totstandkomen van Doorstartconvenanten en Stadsconvenanten kritisch tegen het licht gehouden. Vervolgens is deze zelfanalyse onderworpen aan het kritische oordeel van een Expertgroep onder voorzitterschap van de heer Brinkman. Doel van de zelfanalyse en van het oordeel van de Expertgroep, is om tot verbeteringen te komen in het functioneren van en aanpak door het Rijk. Dit leereffect is zowel op rijks- als op stedelijk niveau een wezenlijk onderdeel van de GSB aanpak. De belangrijkste conclusies naar aanleiding van de zelfanalyse en het oordeel van de Expertgroep zijn in dit hoofdstuk verwerkt.

4.2 De opgaven

4.2.1 De maatschappelijke opgave

De steden bieden veel mogelijkheden aan kansarmen om tot participatie en integratie in de Nederlandse samenleving te komen. Er zijn veel goedkope huurwoningen te vinden en een hoogwaardig voorzieningenniveau. Omdat de doorgroeiers de stad vaak verlaten, blijven forse inspanningen nodig om de kwetsbare groepen in de steden op te vangen en kansen te bieden om volwaardig in de maatschappij te participerenⁱⁱⁱ. Ook is het gewenst de doorgroeiers meer dan voorheen aan de stad als woonplaats te binden en de economische structuur verder te versterken.

De komende periode dient nog meer nadruk gelegd te worden op het verbeteren van de Kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving en veiligheid. Dit is onder meer van groot belang als randvoorwaarde voor het verder versterken van de economische structuur van de stad en voor de aantrekkelijkheid van de stad als woonplaats^{iv}. De SER wijst er in dit kader op dat het urgent is om een antwoord te formuleren op de toegenomen veiligheidseisen die intensief en meervoudig ruimtegebruik met zich meebrengen^v. Omdat een absoluut en relatief groot deel van de etnische minderheden en de nieuwkomers in de grote steden woont, is grotere nadruk op integratie en participatie nodig (zie ook par. 4.4.3). In Nederland vormen minderheden 18% van de bevolking. Naar verwachting zal in 2020 ca 25% van de bevolking van niet-Nederlandse afkomst zijn. Gemiddeld in de G21 behoort in 2000 22,0% van de bevolking tot de etnische minderheden (grootste aandeel is 28,0 % laagste 14,1%). In de G4 behoort gemiddeld 42,9 % tot de etnische minderheden (hoogste aandeel is 46,3% laagste 29,8%). Het GSB zal daarbij dienen als voertuig voor de structurele inbedding van het beleid ten aanzien van inburgering en participatie en integratie minderhedenbeleid over de volle breedte van het gemeentelijk beleid.

Er bestaan blijkens diverse onderzoeken significante verschillen in de gezondheid, gerelateerd aan verschillen in sociaal-economische positie en aandachtswijken. Het kabinet heeft inmiddels naar aanleiding van het rapport van de commissie Albeda "Sociaal economische gezondheidsverschillen verkleinen" en het rapport van het RIVM "Gezondheid in de grote steden" een standpunt opgesteld waarin wordt aangegeven dat gezondheidsbevordering als integraal onderdeel in de sociale pijler van het GSB zal worden meegenomen. De omvangrijke schooluitval en de achterstanden bij aanvang van het onderwijs behoeven inzet en aandacht van steden en rijk^{vi}. Ook de maatschappelijke opvang, de

verslavingszorg en het preventieve jeugd beleid blijven een forse inzet van de steden en van het rijk vragen. Een bijzonder knelpunt is de krapte in de personele bezetting op de terreinen van veiligheid, zorg en onderwijs in de grote steden. Op dit moment brengt het Rijk de aard en de omvang van dit knelpunt in kaart.

Er bestaat een brede consensus dat bereikbaarheid van vitaal belang is voor de economische functie van de steden en voor de aantrekkelijkheid van de steden als woonplaats^{vii}. Daarom wordt gestreefd naar betere afstemming tussen het GSB en het verkeer en vervoerbeleid (zie par. 4.4.2 hieronder). Omdat het aandeel midden- en hogere inkomens in de steden nog steeds niet stijgt (par. 3.5.1) en de dreiging van ruimtelijke segregatie nog aanwezig is, is een onverminderd forse inzet op herstructurering van wijken nodig, waarbij het tempo van de uitvoering omhoog zal moeten. Daarbij zullen ook de uitkomsten van de visitatie bij de G21 worden betrokken^{viii}. Het belang van groen in en om de stad wordt steeds groter, daarom zal dit in GSB-III extra aandacht krijgen.

In deze tijd van verdienstelijking van economie zijn de steden weer aantrekkelijk als vestigingsplaats en benutten zij hun agglomeratievoordelen (par. 3.5.1). De positieve ontwikkeling op het terrein van werk en economie in de steden is volgens onder meer de SER mede te danken aan de inzet in het kader van het GSB. Deze resultaten dienen te worden versterkt en bestendig. Daarbij zal meer nadruk gelegd moeten worden op economische structuurversterking van de steden, onder meer door investeringen in hoogwaardig vestigingsmilieus voor bedrijven en door intensivering van overleg en resultaatgerichte samenwerking van stad en bedrijfsleven. Ook de verdere ontwikkeling en benutting van PPS zal daarbij een belangrijke rol spelen. De steden en het rijk dienen voort te gaan met het inspelen op de nieuwe ontwikkelingen op het terrein van ICT. Daarbij gaat het zowel om het benutten van kansen voor het versterken van de stedelijke economische structuur, als om het inzetten van ICT ten behoeve van de moderne overheid in de moderne samenleving. In het licht van discussies over de toekomst van de additionele arbeid, wordt gezocht naar mogelijkheden tot functiedifferentiatie en structurele inbedding van de additionele arbeidsplaatsen. Ook blijft er aandacht nodig voor hardnekkige knelpunten bij de langdurige werkloosheid, vooral onder etnische minderheden.

Selectie steden

In 1994 was de analyse dat de omvang, complexiteit en samenhang van de problematiek in de grote steden een aparte aanpak rechtvaardigde. Deze analyse geldt nog steeds. Op dit moment zijn er 25 steden (par. 2.2.1) die een volledig stadsconvenant hebben en zijn er vijf partieel deelnemende steden (zie par. 3.2.1). Bij het overleg met uw Kamer over toelating van de G5 bestond er een breed gevoel om het aantal steden niet te fors uit te breiden en heeft de Tweede Kamer ingestemd met de toen gebruikte selectiecriteria. Alle steden boven de 60.000 inwoners zijn toen aan die criteria getoetst. Daarom wordt GSB-III voortgezet met de huidige selectie van steden. Dit sluit ook aan bij de aanbeveling van de Rob/Rfv, die speciaal op dit punt advies was gevraagd^{ix}. Dit laat onverlet dat ook andere gemeenten gebruik kunnen maken van de verworvenheden van de GSB-aanpak (par. 4.5). De specifieke uitbreidingsopgave van Almere vergt de komende jaren een duidelijke transformatieslag. Voor het welslagen daarvan is zowel op lokaal als op nationaal niveau een samenhangende aanpak nodig, zoals die in het GSB is ontwikkeld.

Voor de volgende convenantsperiode moet nadrukkelijker worden aangesloten bij de maatschappelijke opgave waar de afzonderlijke steden op dat moment voor staan. Hierdoor wordt meer maatwerk en selectiviteit per stad mogelijk (par. 4.3.1). Het principiële onderscheid tussen de G25 en de G5 vervalt hiermee, ook omdat zij nu al rechtstreekse gemeente zijn in het kader van het ISV. De dertig steden zal gevraagd worden voor de periode 2005 - 2009 een maatwerk MOP op te stellen dat is toegespitst op hun maatschappelijke opgave. Voor de G5 komt dit tegemoet aan hun kritiek dat zij in de huidige situatie niet naar 'de complete stad' kunnen toegroeien. Overigens zal de selectie van steden onderdeel

uitmaken van de brede evaluatie van het GSB in 2007. Het streven is dan om voor een eventuele periode vanaf 2010 nieuwe criteria te ontwikkelen waaraan ook de huidige G30 zullen worden getoetst. Gemeenten die niet tot het GSB behoren, kunnen wel gebruikmaken van de verworvenheden van de aanpak van het GSB. Daarbij kunnen zij ook gebruikmaken van de kennis en ervaring die beschikbaar is bij het Kenniscentrum GSB.

4.2.2 De bestuurlijke opgave

Verlenging convenantsperiode

De huidige convenantsperiode loopt tot eind 2003, het onderdeel ISV tot eind 2004. De steden, de Tweede Kamer, Rob/RFV en de VROM-raad hebben nadrukkelijk gevraagd om de beide einddata gelijk te trekken en wel tot eind 2004^x. Hiertoe is inmiddels besloten. Door de steden zullen na de kabinetsformatie voor het jaar 2004 geen aanvullende programma's ontwikkeld worden. Wel moeten zij aanvullende prestatieafspraken formuleren. Aan de huidige overeengekomen prestatieafspraken wordt niet dan bij wederzijdse instemming getornd. Bij het formuleren van de aanvullende prestatieafspraken zal ook rekening gehouden moeten worden met het eventuele nieuwe beleid en de eventuele nieuwe gelden die op basis van het regeerakkoord van het nieuwe kabinet voor het GSB van toepassing zijn. Tevens zal de invulling van de aanvullende prestatieafspraken afhankelijk zijn van de eigen wensen die door de dit jaar nieuw aangetreden colleges van B&W en gemeenteraden voor het GSB naar voren worden gebracht. Het Rijk zal van zijn kant aan de steden de benodigde financiële zekerheid geven over de GSB-budgetten voor 2004.

Meer voorbereidingstijd convenanten 2005 - 2009

De nieuwe convenanten gelden voor de periode 2005 tot en met 2009 en moeten tijdig worden voorbereid en afgesloten. Nu er meer voorbereidingstijd is dan in de periode 1998/99, is het aan te bevelen dat Rijk en steden eerst afspraken maken over het beleidskader GSB, de meetbare doelstellingen en over de overige voorwaarden waaraan de MOP's moeten voldoen (par. 4.3.1). Ook over het proces van totstandkoming van de convenanten, de onderlinge communicatie en informatievoorziening, de monitoring en verantwoording, moeten duidelijke afspraken worden gemaakt alvorens de steden hun nieuwe programma's gaan uitwerken (par. 4.3.2, 4.3.3). De steden dienen voldoende tijd te krijgen om hun stadsvisie te actualiseren en om hun MOP's op te stellen. Belangrijk is ook dat wordt bepaald hoe de resultaten van deze convenantsperiode meegenomen moeten worden in de voorbereiding van de volgende convenantsperiode. Voorts vraagt de afstemming van de voorbereidingstrajecten van verschillende onderdelen (o.m. ISV) in het GSB de aandacht.

Meerjarige zekerheid en ruimte voor noodzakelijke aanpassingen

De stadsconvenanten gelden voor een periode van vijf jaar omdat de steden voor complexe veranderingsprocessen staan die een lange termijn aanpak vergen. Daarom is het nodig dat de steden ook bij budgettaire krapte meerjarige financiële zekerheid van het Rijk krijgen en dat de resultaatsafspraken vaststaan. Niettemin kunnen er zich majeure ontwikkelingen voordoen die het voor de steden en/of het Rijk wenselijk maken de afspraken aan te vullen en/of aan te passen. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer het Rijk extra middelen beschikbaar stelt aan de steden of wanneer als gevolg van externe ontwikkelingen de steden plotseling te maken krijgen met een explosieve stijging van een maatschappelijk probleem die een integrale, gezamenlijke en innovatieve aanpak vergt. In deze gevallen is flexibiliteit noodzakelijk om adequaat te reageren. Dit kan onder meer door het maken van aanvullende convenantsafspraken dan wel door het beperkt, onder voorwaarden, schuiven binnen de convenantsafspraken. Het Rijk en de steden overleggen jaarlijks over de voortgang van de uitvoering van het GSB en over eventuele noodzakelijke aanpassingen van de stadsconvenanten.

Vermindering onnodige bureaucratie

In de afgelopen periode is een aantal belangrijke stappen gezet naar ontschotting en deregulering^{xi}. In de volgende kabinetsperiode dient hiermee verder gegaan te worden waarbij het streven vooral gericht is op een verdere versterking van de sociale infrastructuur en een volwaardiger positie van de sociale pijler binnen de drie-pijler aanpak waarop het GSB is gebaseerd^{xii}. Dit proces van ontschotting en deregulering dient zowel aan de zijde van het Rijk als op het niveau van de steden plaats te vinden, waarbij meer gezocht wordt naar zinvolle en elkaar versterkende samenhangen, gebaseerd op een goede probleemanalyse.

Bij het streven naar verdere ontschotting en deregulering moet gebruik worden gemaakt van inzichten uit recent onderzoek. In het kader van de uitvoering van motie De Boer (TK 2000, 21.062, nr. 95) wordt onderzoek verricht met als doel om zowel lokale als nationale belemmerende factoren in kaart te brengen. Aangezien de projecten recent gestart zijn, heeft het onderzoek nog niet geleid tot inzicht in het maatschappelijk rendement en de bijdrage aan het bereik van leefbaarheidsdoelen. Wel heeft het onderzoek aangetoond dat de doorvertaling van planfase naar uitvoering in alle drie de steden een moeizaam proces is. Ook hebben capaciteits- en personeelsproblemen in de steden de start van de pilots nadelig beïnvloed. Tot nu toe zijn geen belemmeringen aan rijkszijde gevonden, nadere resultaten van het onderzoek worden na de zomer van 2002 verwacht.

Uit een breder inventariserend onderzoek naar mogelijkheden en belemmeringen om tot een integrale en effectieve aanpak te komen binnen de sociale pijler, blijkt een aantal belemmeringen op verschillende niveaus te bestaan^{xiii}. De financieringsstromen binnen de sociale pijler zijn in hoge mate gedecentraliseerd. Resterende financiering is verdeeld over een groot aantal regelingen – programmatisch en sectoraal - van diverse ministeries. Zowel op gemeentelijk- als op rijksniveau wordt er - ook blijkens de zelfanalyse van het Rijk - nog in hoge mate sectoraal gedacht en gewerkt. Dit systeem lijkt de verkokering te bevorderen en tot een grote bestuurslast te leiden. Op stedelijk niveau blijkt voorts een gebrekkige aansluiting tussen vraag en aanbod. Het concept van vraagsturing wordt op stedelijk niveau vaak aangeroepen, maar is nauwelijks ontwikkeld. Mede hierdoor wordt in het beleid te vaak voorbij gegaan aan het zelfherstellend vermogen van individuen. Een laatste knelpunt op stedelijk niveau, betreft de moeizame omslag van papier naar praktijk (zie ook motie De Boer). Dit omdat weinig prioriteit wordt gegeven aan de uitvoering en de voortgangsbewaking van projecten en programma's en de aandacht veeleer uitgaat naar formuleren van doelen.

De wijze van voorbereiden en indienen van aanvragen voor programma's richting EU is een complex en tijdrovend proces. Zonder een grondige studie van regels en verordeningen en daarna het opzetten van daarop afgestemde uitvoeringsorganisatie is het in de praktijk nagenoeg onmogelijk om tot een correcte uitvoering van programma's te komen. Een efficiencymaatregel zou kunnen zijn dat procedures voor beoordeling ex ante en voor de administratieve organisatie veel meer worden afgestemd op de nationale regelgeving. Onnodige 'dubbels' en additionele coördinatielagen zouden niet tot veel minder nodig zijn, en de regels worden transparanter.

Versterking Europees stedelijk beleid en lerend vermogen

De Europese Commissie heeft met de publicatie van het Tweede Cohesierapport de aftrap gegeven voor het debat over een toekomstig Europees beleid inzake het Cohesiebeleid en specifiek daarbinnen het regionaal beleid in Europees verband. Kijkend naar de prioriteiten die de Commissie voorstelt (als vertrekpunt voor debat) is stedelijk beleid daarin prominent vertegenwoordigd; dat biedt Nederland inhoudelijk kansen. Het uitgangspunt om de betekenis van cohesie voor de burgers in de (uitgebreide) Unie aansprekender te maken en tevens een visie te ontwikkelen ten behoeve van verscheidenheid van de verschillende delen van Europa (meer gebiedsgericht maatwerk) maakt GSB bij voorbaat kansrijk voor een toekomstig model van cohesiebeleid binnen de Unie.

Het kabinet heeft bij het uitbrengen van het kabinetsstandpunt inzake de IBO Structuurfondsen geopteerd voor een toekomstige inzet van structuurfondsen voor die gebieden die dat het hardst nodig hebben. Hiermee zou de afdracht van de meer welvarende lidstaten verlaagd kunnen worden. Mocht, afhankelijk van de opstelling van de andere lidstaten en de Europese Commissie, deze inzet niet het beoogde resultaat hebben, dan blijft Nederland opteren voor een fair share in Europese programma's waarbij grensoverschrijdende samenwerking en stedelijk beleid prioriteit zijn.

Samenhang bestuurlijke trajecten en sectoraal beleid

Het GSB is, naast de bestuursakkoorden en de Regioconvenanten, één van de bestuurlijke instrumenten om maatschappelijke problemen aan te pakken. De Expertgroep Brinkman spreekt in dit kader van 'schurende stelsels'. Het spreekt volgens het kabinet voor zich dat de problemen op dat bestuurlijke niveau dienen te worden aangepakt waar zich de problemen en de kansen voordoen en met de juiste partijen om problemen aan te pakken en op te lossen. Het GSB richt zich op een samenhangende aanpak van kansen en problemen die naar hun aard, omvang en samenhang kenmerkend zijn voor de grote steden. En dat betekent dat op dat niveau het Rijk en de steden overleggen en afspraken maken. In het kader van de Regioconvenanten worden afspraken gemaakt over bovenlokale investeringen op het terrein van de fysieke pijler (zie ook 4.4.2). In het kader van het BANS worden generieke samenwerkingsafspraken gemaakt tussen Rijk, IPO en VNG over maatschappelijke vraagstukken die een inspanning vergen van alle drie de bestuurslagen. Deze trajecten dienen duidelijk onderscheiden doelen en vullen elkaar aan. Het Rijk zal er op toezien dat de samenhang tussen deze trajecten gewaarborgd wordt, zonder dat dit tot extra bureaucratie voor de steden leidt.

Het GSB wordt aan rijkszijde gevoed door sectoraal beleid van de betrokken departementen. Vaak betreft het hier generiek beleid, dat ook voor de rest van Nederland van toepassing is en dat een eigen sturingsconcept kent. Steden worden in een toenemende mate geconfronteerd met complexe maatschappelijke opgaven (par. 4.2.1) die om een sectoroverstijgend antwoord vragen. Met de integrale, meerjarige, vraag- en resultaatgerichte aanpak in het GSB wordt meerwaarde bereikt (par. 3.6). Door het naast elkaar bestaan van verschillende sturingsconcepten worden de steden geconfronteerd met extra bestuurslasten. Daarom is het ook in de komende kabinetsperiode noodzakelijk voort te gaan met het beter afstemmen van de sturingsconcepten van het sectorale beleid enerzijds en het GSB anderzijds. Dit gebeurt door verdere deregulering (par. 4.2.2), meer selectiviteit, differentiatie en maatwerk (par. 4.3.1), door harmonisatie van de financiële verantwoording (par. 4.3.3) en door een betere regionale afstemming (par. 4.4.2). Zoals ook blijkt uit de Verkenning sociale infrastructuur die in opdracht van het kabinet is opgesteld, is juist voor de sociale pijler een versterking van de bestuurlijk aanpak noodzakelijk. Ondanks de stappen die zijn gezet, laat de verkenning zien dat de sociale pijler zich nog steeds kenmerkt door een veelheid aan regelingen. Richting, ruimte, resultaat en rekenschap moeten belangrijke uitgangspunten vormen voor de versterking van de bestuurlijk aanpak. De ketenregie en een programmatische aanpak moeten worden versterkt. De versterking van de sociale pijler zal vragen om gezamenlijke inzet en aanpak van de verschillende betrokken partijen zowel op landelijk als op stedelijk niveau. Bovendien is een verdere kwaliteitsslag nodig in de informatiehuishouding en monitoring ter ondersteuning van resultaatgericht en programmatisch werken en verantwoorden. Een kwaliteitsslag die moet bijdragen een scherper inzicht in de resultaten van gevoerd beleid.

Niet al het rijksbeleid dat neerslaat in de grote steden hoeft onderdeel uit te maken van het GSB. Het betreft dan maatschappelijke opgaven die in de steden naar hun aard, omvang én samenhang niet wezenlijk verschillen van de opgaven waar andere gemeenten mee geconfronteerd worden. Daarbij streeft het Rijk er wel naar zijn beleidsinstrumenten zó in te richten dat een optimale afstemming van

doelstellingen, prioritering, fasering en uitvoering op stedelijk niveau mogelijk is. Dit geldt ook voor taken op bovenlokaal niveau, zoals bijvoorbeeld bereikbaarheid (zie par. 4.4.2 hieronder).

4.3 Sturingsfilosofie en instrumenten

4.3.1 Sturingsfilosofie

Meer selectiviteit, differentiatie en maatwerk

De steden staan voor samenhangende, complexe maatschappelijke opgaven op tal van terreinen (par. 4.2.1). Uiteraard verschillen die opgaven naar tijd en plaats (par. 3.5.1). De steden geven daarbij aan het moeilijk gevonden te hebben om de landelijke GSB-doelstellingen te vertalen naar de stadseigen situatie. Om te voldoen aan de voorgeschreven integrale aanpak van deze, kwalitatieve GSB-doelstellingen op rijksniveau zouden de MOP's een te grote gelijkvormigheid hebben en niet of onvoldoende aansluiten bij de lokale problemen én kansen.

Als antwoord op deze kritiekpunten moeten de steden in GSB-III binnen duidelijke rijkskaders op hoofdlijnen meer ruimte voor maatwerk krijgen en binnen een integraal programma hun financiële en beleidsmatige inspanningen in GSB-kader kunnen differentiëren, waarbij zij binnen en tussen de pijlers^{xiv} nuttige en noodzakelijke samenhangen aan kunnen brengen. Ook is het van belang dat de steden hun regierol versterken. Het is de eigen verantwoordelijkheid van de steden om te waarborgen dat de stedelijke MOP's op een integrale wijze aansluiten bij de lokale problemen en beleidsopgaven^{xv}. Hiertoe is noodzakelijk dat de steden een goede sterkte-zwakke analyse opstellen van de huidige situatie en op basis daarvan hun wensen en resultaatdoelstellingen voor de toekomst van de stad formuleren. De maatschappelijke opgaven in de grootste steden zijn naar hun aard en omvang verschillend van die van middelgrote steden. Het is wenselijk om ook in de bestuurlijke aanpak meer maatwerk te leveren.

Het is gewenst dat het volgende kabinet van zijn kant, met behoud van de integrale aanpak van het GSB, in de komende convenantsperiode binnen de sociale pijler streeft naar meer selectiviteit. Uitgangspunten daarbij zijn dat het Rijk zijn aandacht richt op vraagstukken die bij uitstek om een samenhangende aanpak vragen, departementsoverstijgend zijn en een sterkere resultaatgerichte benadering vergen. Als voorbeeld kunnen de vraagstukken rond veiligheid, Kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving, de integratie van minderheden, jeugd, gezondheid en gezondheidsverschillen en de samenhang tussen fysieke ingrepen in wijken en de sociale infrastructuur genoemd worden. Op deze terreinen zijn door het kabinet reeds belangrijke stappen gezet maar deze dienen vanwege het belang voor de samenleving en voor het streven naar de complete stad verder te worden versterkt en ingebed in het GSB. Een ketenaanpak is daarbij vaak een belangrijke randvoorwaarde.

Consequenties van differentiatie en maatwerk

Dit alles houdt in dat het geheel van inhoudelijke reikwijdte van het GSB, de relatie ervan met aanpalende beleidsterreinen en de GSB-doelstellingen vóór aanvang van GSB-III in hun onderlinge samenhang tegen het licht gehouden moeten worden (par. 4.2.2). De maatschappelijke opgaven op stedelijk niveau en de prioriteiten uit het nieuwe regeerakkoord zijn daarbij het vertrekpunt. Ook zal bezien moeten worden hoe de differentiatie tussen steden onderling vanuit het Rijk gefaciliteerd kan worden. Voor de reguliere geldstromen kan aansluiting gezocht worden bij probleemgeoriënteerde verdeelsleutels van bestaande regelingen, zoals ook nu al het geval is. Voor specifieke knelpunten en kansen die zich maar in een beperkt aantal steden voordoen, zou een kop op de reguliere budgetten beschikbaar moeten komen. Daarbij moet worden voorkomen dat er opnieuw een projectenmachine ontstaat. De extra rijksbijdrage zou dan ook niet op projectbasis moeten

worden toegekend, maar zou gekoppeld moeten worden aan kwalitatief hoogwaardige onderdelen die ingebed zijn een integraal meerjarig ontwikkelingsprogramma.

Tot slot wordt voorgesteld dat steden hun MOP's vooral richten op die meetbare doelstellingen waar zij op basis van hun sterkte/zwakte analyse het meest kans zien tot het benutten van kansen en op die doelstellingen waar zij in negatieve zin aanzienlijk afwijken van het landelijke gemiddelde. Voor de overige doelstellingen kunnen zij volstaan met een uitwerking op hoofdlijnen. Omwille van de integraliteit van het MOP is het niet toegestaan dat zij de laatst genoemde doelstellingen geheel achterwege laten.

De vuurwerkcramp die Enschede trof, stelde de bewoners, bedrijven, de stad Enschede en het rijk voor de opgave om op korte termijn een aanpak te ontwikkelen om het geslagen gat in de wijk te helen. Daarbij is de GSB-aanpak toegepast. Ook in de toekomst kan het voorkomen dat een stad zich voor een bijzondere opgave gesteld ziet die naar zijn aard en omvang afwijkt van de reguliere maatschappelijke opgaven in de grote steden. Daarbij kan dan een op de GSB-aanpak geënte maatwerk aanpak worden gekozen.

4.3.2 *Bestuurlijk instrumentarium*

Monitoring en procesindicatoren

Tijdig voor aanvang van GSB-III wordt het kader van de GSB-doelstellingen zódanig aangepast dat het aansluit bij het streven naar meer maatwerk en selectiviteit. Om zicht te hebben op de daadwerkelijke afstemming met derden en buurgemeenten en om tussentijds zicht te kunnen houden op de voortgang van het GSB zullen in GSB-III procesindicatoren worden ingevoerd. De procesindicatoren in de ISV-monitor en de opzet van het Doelstelling-2 programma vormen een goede basis voor de verdere ontwikkeling van een set van indicatoren waarmee in het algemeen voortgang van de stedelijke ontwikkeling kan worden gevolgd (dus ook tussentijds). Kwantitatieve en kwalitatieve afspraken en meetresultaten zijn hierbij van belang. Ook het instrument van de ex ante en ex post evaluatie zal worden ingezet om effectiviteit te meten. Voorwaarde hierbij is dat de totale informatielast voor de steden niet wordt vergroot.

Visitatiecommissie GSB

De onafhankelijke visitatiecommissies hebben een grote waarde bewezen in het transparanter maken van werkwijzen en het vergroten van het lerend vermogen van zowel steden als Rijk. In de komende periode krijgt het instrument van zelfanalyse en visitatie daarom een grotere rol. Achteraf en tijdens de convenantsperiode zal de visitatiecommissie GSB de voortgang volgen. Rijk en steden dienen tijdig afspraken te maken over taken en rol van de visitatiecommissie.

Afrekenen op prestaties

Het Rijk zal tijdig inzicht geven in de specifieke wijze waarop de eindverantwoording in 2005 plaats dient te vinden. Het grotestedenbeleid en de resultaatafspraken die met de steden zijn gemaakt, zijn niet vrijblijvend. Op basis van de resultaatafspraken zullen de steden dan rekenschap moeten afleggen. Dit zal echter niet alleen een cijfermatige exercitie zijn. Wanneer een stad zijn doelstellingen niet heeft gehaald, zal inzichtelijk gemaakt moeten worden of de stad de inspanningen en prestaties heeft geleverd die hij zelf had kunnen en moeten leveren. Wanneer er geen goede redenen zijn voor het niet realiseren van de resultaatdoelstellingen, zal dit consequenties kunnen hebben voor de volgende convenantsperiode.

4.3.3 Financieel instrumentarium

In GSB-II is er veel aandacht geweest voor financiën, besturings- en verantwoordingsmethodieken en voor het monitoren van beleidsprestaties. Zoals de Expertgroep Brinkman aangeeft, is het zaak om de stap te zetten naar een meer uitvoeringsgerichte aanpak. Op het gebied van 'schurende stelsels', afstemming van beleidsperiodes, verantwoordingsinformatie en het maken van afspraken dient de komende kabinetsperiode vooruitgang geboekt te worden^{xi}. De randvoorwaarden voor sturen op output en outcome zijn in GSB-II geschapen. Nu is het echter zaak om de implementatiefase in te gaan door beheer te gaan uitvoeren en de methodiek te verdiepen.

Extra Comptabel Overzicht grotestedenbeleid (ECO-GSB)

Met het oog op de coördinerende rol en de budgettaire medeverantwoordelijkheid van de minister voor GSI is het ECO opgesteld als beheers- en als sturingsinstrument. De laatste functie zal in de toekomst verder worden ontwikkeld. Het ECO levert dan voor alle betrokkenen een meerwaarde op ten opzichte van de huidige situatie. Voor de Tweede Kamer betekent het meer (in)zicht in de financiële en beleidsmatige voortgang van het GSB. De mate waarin de GSB-doelstellingen uiteindelijk worden bereikt, is echter grotendeels afhankelijk van de inzet en inbedding rijksbreed^{xvii}. Beleid en maatschappelijke effecten moeten natuurlijk het primaire aandachtspunt zijn en blijven. Het ECO is daarom nooit een opzichzelfstaand doel. Het volgende kabinet zal de mogelijkheden moeten bezien om het ECO meer als (sturings)instrument in te richten en te gebruiken. Het ECO kan globaal verschillende functies vervullen:

- A. Beheersfunctie: de Algemene Rekenkamer heeft aangegeven dat het coördinerend ministerie van BZK het volgen van de financiële ontwikkelingen tot zijn taak moet rekenen^{xviii}. Omdat het ECO een statisch standenoverzicht is, biedt het een momentopname. Het vergt daardoor een relatief grote inspanning om de (oorzaken in de) ontwikkeling van budgetten in de tijd te volgen. Het ECO dient - meer dan nu het geval is – een informatiesysteem te worden, dat gekoppeld zou moeten worden aan de begrotingen van de andere betrokken bewindslieden^{xix}. Bezien zal worden in hoeverre het ECO een rol kan spelen bij de één loket-gedachte (zie harmonisatie financiële verantwoording en Monitoring en Single Information (par. 3.5.2) en of het ECO aan kan sluiten bij het Plan van aanpak transparantie (Plavat).
- B. Beleids - en coördinatiefunctie: wanneer het ECO meer informatieve waarde heeft en de beheersfunctie beter ontwikkeld is, geeft dit meer (in)zicht. Het ECO is immers het scharnierpunt waar budgetten en beleid, en in de toekomst mogelijk ook resultaten, samenkomen. In het overleg met de steden en de departementen geeft dit een meer structurele basis voor beleidsdiscussies. Wanneer meer integrale kennis aanwezig is van beleid en bijbehorende budgetten, komt dit de coördinatie, het sturen op resultaat, ontkokering en vereenvoudiging voor de steden ten goede.

Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording (VBTB)

De uitgangspunten van het VBTB passen goed bij de filosofie van het GSB. Toch is er sprake van enige wrijving. VBTB kent een jaarlijkse begrotings- en verantwoordingscyclus, terwijl het GSB een meerjarige cyclus kent. Voor de komende jaren zal een nadere stroomlijning tussen het ECO en de rijksbegrotingssystematiek nadere aandacht vragen. Gegevens betreffende evaluatie-onderzoeken (programmering en resultaten) zullen meer in de toelichting op het beleidsartikel GSB in de begroting worden opgenomen. Bezien zal worden in hoeverre de huidige instrumenten (GSB-monitor, zelfanalyses, Jaarboek GSB en visitaties) hiervoor ingezet kunnen worden. Dit sluit overigens aan bij de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer^{xx}.

Procesinformatie zal in de toekomst een belangrijkere rol spelen. Het geeft de minister voor GSI een indicatie van de voortgang van de meerjarige resultaatsafspraken en het biedt de minister voor GSI houvast bij de verantwoording over zijn eigen prestaties. Conform VBTB dient de wijze waarop er invulling is gegeven aan de systeemverantwoordelijkheid en welke resultaten er op dit vlak geboekt zijn, in de toekomst meer in de belangstelling te staan. Met het oog op de programmatische GSB-cyclus is overigens ook de huidige korte-termijnbevraging door de Tweede Kamer en Algemene Rekenkamer een aandachtspunt.

Duale begrotingen gemeenten

Parallel met VBTB bij het rijk zal een vergelijkbaar traject plaatsvinden bij de gemeenten. Met de introductie van het duale stelsel verandert de begrotingsopzet met ingang van het begrotingsjaar 2004. Hierdoor kan ook de kaderstellende en controlerende functie van de raad verbeterd worden. De begroting zal dan uit een aantal programma's bestaan, waarin de wv-vragen ook centraal staan. Er is niet langer sprake van een voorgeschreven (functionele) indeling. Belangrijk is dat de GSB-steden zelf de indeling en de inhoud van de programma's kunnen bepalen. Hierbij kunnen de pijlers van het GSB als uitgangspunt dienen. De gemeentelijke begroting zal een beter instrument zijn voor planning en control (op het gebied) van het GSB, omdat beter inzicht mogelijk is in de doeleinden en de bereikte resultaten.

Harmonisatie Financiële Verantwoording

Stap één is grotendeels afgerond (par. 3.5.2). Het virtuele loket zal de komende periode ontwikkeld worden. De tweede stap biedt de mogelijkheid om met ingang van het verantwoordingsjaar 2003, de harde financiële verantwoording als bijlage onderdeel uit te laten maken van de gemeenterekening. Bezien moet worden in hoeverre dit een aanpassing van de Gemeentewet of van de regelingen zelf vereist. Voor de toekomst is het streven erop gericht om de verantwoording aan te laten sluiten bij de programmatische aanpak van het GSB (stap 3). Voor een uitspraak over mogelijkheden van een dergelijke programmatische aansluiting is onder andere inzicht noodzakelijk in de vormgeving van de regelingen en convenanten in 2004, bij de start van de volgende convenantsperiode.

Met het oog op de programmatische aanpak en de daarbij behorende mogelijkheid voor steden om naar eigen inzicht problemen aan te pakken is de harmonisatie van de programmatische verantwoording van groot belang. Een belangrijke voorwaarde voor programmatische verantwoording is meer samenhang en ontkokering van de kant van het Rijk met betrekking tot de visie op stad en stedelijkheid. Harmonisatie en ontkokering leiden idealiter tot meer fondsvorming bij het Rijk. Hierbij kan dan gedacht worden aan het - pijlgerwijs of per gedeelten van pijlers – samenvoegen van bestaande en/of nieuwe budgetten, zodat steden dit naar eigen inzicht én verantwoordelijkheid in kunnen zetten. Het is denkbaar dat bepaalde budgetten per departement worden samengevoegd. Een andere mogelijkheid zou kunnen zijn om brede pijlerfondsen in te stellen rond het Fonds Werk en Inkomen en de Regeling Sociale Integratie en Veiligheid en een nieuw fonds voor de sociale pijler. De uitwerking en vormgeving van dergelijk(e) fonds(en), zou uiterlijk vóór de start van de volgende convenantsperiode voltooid dienen te zijn, omdat het voor steden een belangrijke voorwaarde is om aan de opgaaf in de volgende convenantsperiode gestalte te geven.

4.4 Versterking organiserend vermogen

4.4.1 Bestuurlijke en ambtelijke inbedding en organisatorische doorwerking

De Algemene Rekenkamer heeft aangegeven dat het coördinerend ministerie van BZK het volgen van de financiële ontwikkelingen tot zijn taak moet rekenen. Bij de zelfanalyse van het Rijk gaven de

vakdepartementen aan het GSB als positief en vernieuwend te ervaren. Ondanks de goede stappen die zijn gezet met de coördinatie op rijksniveau is het kabinet met de Expertgroep van mening dat doorlichting van het huidige coördinatiestelsel noodzakelijk is om het systeem te optimaliseren. Daarbij zal ook de vergroting van de inzet en beschikbare capaciteit bij de vakdepartementen betrokken dienen te worden. Op die wijze kan de samenwerking tussen de departementen onderling beter uit de verf komen en kan worden voorkomen dat het Rijk zich, zoals uit de zelfanalyse blijkt, ná sluiting van de convenanten teveel terugtrekt. Als onderraad voor de ministerraad is de Raad voor het grotestedenbeleid van wezenlijk belang voor afstemming van en samenhang in aanpak en beleid in het kader van het GSB.

Verdere versterking van de betrokkenheid van de gemeenteraad

De betrokkenheid van de gemeenteraad en eventuele deelraden bij het GSB moet verder worden vergroot; hierdoor kan de integraliteit van het beleid toenemen en het zicht op de prestaties van het beleid in de stad vergroten^{xxi}. Door de gezamenlijke verantwoordelijkheid van college en raad wordt de onderlinge afstemming en coördinatie en ontschotting meer gewaarborgd. De voorstellen van de Staatscommissie Dualisering en Lokale Democratie geven hiervoor belangrijke handvatten. Het college krijgt meer vrijheid bij het voorbereiden van beleid nadat door de raad de randvoorwaarden van het beleid zijn vastgesteld. Het college kan de inspraak en interactieve beleidsvorming naar beste kunnen uitvoering geven. Na de formele goedkeuring van de plannen dient de Raad conform de voorstellen van de Staatscommissie de vinger aan de pols te houden gedurende de uitvoering. Door monitoring (van output/outcome) en harmonisering van gegevens krijgt de raad een groter inzicht in de resultaten van het gevoerde beleid. Tegelijk kan zij het college controleren via procesmonitoring als de raad dit wenst. Hierin ligt de kans om in het kader van het GSB de lokale controle op de uitvoering te versterken. Het GSB kan met zijn resultaatgerichte en programmatische aanpak een belangrijk voertuig zijn om de meer op afstand toezichthoudende rol van gemeenteraad te versterken.

4.4.2 Regionale afstemming

Veel grootstedelijke problemen zoals knelpunten op de arbeidsmarkt, bereikbaarheid, wonen en groen hebben een gemeentegrensoverschrijdend karakter^{xxii}. Dit vergt een flexibel schakelen tussen de verschillende schaalniveaus waarbij het probleem op dat bestuurlijke schaalniveau wordt aangepakt waar het speelt en waarbij dan ook op dat niveau naar samenhang en integraliteit wordt gezocht. Om vraagstukken die op regionaal niveau spelen beter aan te pakken, is het voor de volgende convenantsperiode van belang dat de regionale inbedding van het GSB verder verankerd wordt. Ook omdat een complete stad een complete regio nodig heeft en omgekeerd: alleen dan gedijen zowel de grote stad als de omliggende gemeenten. De samenwerking tussen grote stad en omliggende gemeenten mag daarbij niet vrijblijvend zijn maar moet beter gewaarborgd worden. Het Wetsvoorstel 'Bestuur in stedelijke regio's' biedt de mogelijkheid om de gemeentelijke samenwerking in het verlengde van de huidige Kaderwet verder vorm te geven en te komen tot sterkere stedelijke regio's, waarbij de vitaliteit van de inliggende grote steden beter wordt gewaarborgd. Ook voor steden die geen deel uit zullen maken van dit soort stedelijke regio's is binding van provincie en omliggende gemeenten op het belang van de vitale stad van groot belang^{xxiii}. Een versterking van de regionale dimensie van het GSB sluit aan bij de 5^{de} nota Ruimtelijke Ordening en bij de ervaringen in de verstedelijkingsgesprekken. Het biedt ook kansen voor versterking van de beleidsintegraliteit met betrekking tot bijvoorbeeld het verkeers- en vervoersbeleid en het ruimtelijk economisch beleid.

In het kader van de Regioconvenanten zullen uitvoeringsafspraken worden gemaakt met de regio's binnen de landsdelen. Deze richten zich op problemen die naar hun aard bovenlokaal zijn. Deze afspraken kunnen worden benut om de integraliteit op regionaal niveau te versterken. Het betreft bijvoorbeeld afspraken in het kader van de bereikbaarheid.

In het kader van het MOP zijn er maatregelen met een uitstraling op omliggende gemeenten. Die dienen goed te worden afgestemd met desbetreffende gemeenten.

De visies en de uitgangspunten ten aanzien van de regionale belangen en van de belangen van de centrumstad moeten goed op elkaar aansluiten. Zodoende kunnen ook de aanpak en de fasering van de uitvoering goed afgestemd worden en wordt voor de gehele regio – stad en omliggende gemeenten - meerwaarde bereikt. De aantoonbare regionale afstemming geldt dan ook als harde voorwaarde voor beide trajecten: stadsconvenanten en uitvoeringsafspraken in het kader van de Regioconvenanten. Deze oplossing, waarbij zowel op het stedelijke als op het regionale niveau afspraken worden gemaakt, sluit aan bij de aanbevelingen van de SER^{xxiv}. Daarnaast kan gewezen worden op een van de voorstellen van de VROM-raad om een financiële bonus op regionale afstemming te zetten en van de Rob/Rfv om tot een regionale paragraaf in het MOP te komen^{xxv}.

Bij de regionale afstemming kunnen de provincies vanuit hun verantwoordelijkheden op het terrein van de ruimtelijke ordening een waardevolle, stimulerende, samenbrengende en adviserende rol vervullen. De provincie zou de steden voorts kunnen ondersteunen door het formuleren van een eigen – provinciaal – grotestedenbeleid, zoals bijvoorbeeld Overijssel dat nu doet (par. 3.4.2).

4.4.3 *Wijkaanpak, burgerparticipatie en externe partners*

De maatschappelijke effecten van het GSB dienen in de steden te worden gerealiseerd. Maar de steden kunnen dat geenszins alleen. Burgers, bedrijven en instellingen zijn niet alleen doelgroep van beleid en belanghebbers van de effecten van het GSB, zij zijn ook belangrijke actoren bij het ontwikkelen en uitvoeren van beleid. GSB moet daarom vooral een vraaggericht aanbod bieden, dat wil zeggen in vormgeving en uitvoering aansluiten bij de wensen en problemen in de samenleving. De RMO onderschrijft het verwijt van de steden dat het Rijk vaak te centralistisch is, maar stelt tevens dat de steden ten opzichte van burgers, bedrijven en instellingen vaak even topdown sturen^{xxvi}. In de volgende convenantsperiode zal de betrokkenheid en de inbreng van de burgers maar ook van andere partijen zoals het bedrijfsleven, instellingen en diensten, worden versterkt. Ook de interculturalisatie van instellingen en de aansluiting van het aanbod van die instellingen op de vraag vanuit de multiculturele maatschappij is van groot belang. De integrale wijkaanpak kan daarbij een belangrijk voertuig zijn^{xxvii}. Steden zullen daarom in het MOP moeten aangeven hoe er is omgegaan met de inbreng van burgers, diensten en instellingen bij het formuleren van de doelstellingen, voorbereiding en uitvoering van beleid. Er zal worden bezien hoe er bij de te ontwikkelen sociale monitor aandacht kan worden besteed aan dit thema. Mede naar aanleiding van de uitkomsten van het brede onderzoek naar de sociale pijler (par. 4.2.2) zal bezien worden in hoeverre een wijkontwikkelingsmaatschappij^{xxviii} ingezet kan worden om de integraliteit van de uitvoering en de betrokkenheid van externe partners daarbij te verankeren.

4.5 **Innovatie en kwaliteitsborging**

Om het organiserend vermogen verder te vergroten en de beleidsvernieuwing te stimuleren is behalve het inbrengen van enige flexibiliteit in de meerjarige convenantsafspraken verdere versterking van de innovatie en research and development belangrijk. Meer dan totnogtoe, zullen Rijk en steden door interactieve beleidsontwikkeling samen met maatschappelijke partners nieuwe aanpakken en oplossingen moeten ontwikkelen. Het Rijk en de steden dienen daarbij te beschikken over een beperkt uitvoeringsbudget om innovatie van beleid en uitvoering mogelijk te maken. Het Rijk kan beleidsinnovatie voorts bevorderen door middel van tenders en financiële bonussen. Ook Benchmarks kunnen een belangrijke rol vervullen bij het scherp houden van beleidsmakers en bestuurders. De research en developmentfunctie van het GSB moet verder worden versterkt. Het Kenniscentrum Grote Steden zal een belangrijke rol spelen bij uitwisseling van kennis en ervaring en bij beleidsinnovatie en

bij het ter beschikking stellen van de verwordenheden van de GSB-aanpak aan gemeenten die niet aan het GSB deelnemen. Voor de volgende convenantsperiode kan ook worden bezien of de juridische mogelijkheden voor innovatie en experimenteren vergroot kunnen worden.

De benutting van Europese middelen heeft een duidelijkere communicatie (strategie én uitvoering) dan tot dusverre. De successen in termen van geslaagde aanpak en nieuwe methoden op basis van kennisuitwisseling tussen lidstaten en steden blijven vaak onderbelicht. Het recent opgestarte Kennis Centrum Grote Stedenbeleid kan daarbij een belangrijk nieuw strategisch instrument vormen bij het directer beschikbaar maken van kennis en het bevorderen van kennisuitwisseling tussen Nederlandse en Europese Steden op het gebied van Urban policy.

4.6 Tot slot

Het streven van het GSB is erop gericht te komen tot de 'complete stad'. Na een aanzet in de pioniersfase 1994 –1998, hebben de steden in 1999 hun strategische visies op hún complete stad ontwikkeld. Wat is dat dan, een 'complete stad'? Hierboven (par. 3.1) omschreef het kabinet dat als een stad 'die in fysiek, economisch en sociaal opzicht voldoet aan de - steeds hogere - eisen die bewoners, bedrijven, instellingen, bezoekers en recreanten nu en in de toekomst aan de stad stellen: een stad die sociaal, leefbaar en veilig is en kansen biedt aan burgers die die kansen nodig hebben en ze ook daadwerkelijk benutten. Een economisch vitale stad, met hoogwaardige vestigingslocaties, die werk biedt aan wie dat zoekt.' De stad is van en voor de mensen, bedrijven en instellingen. De overheid zal open moeten staan voor veranderende eisen die deze 'stadsbewoners' stellen aan hún stad en zal haar stadsvisie daarop moeten baseren.

In deze Tussenstand heeft het kabinet het GSB de maat genomen. Daarbij is gebleken dat er belangrijke vorderingen gemaakt worden, zowel bij het realiseren van de maatschappelijke doelstellingen, als bij het realiseren van de bestuurlijke opgave. De steden en hun bewoners staan weer duidelijk op de kaart. De werkloosheid is er sneller gedaald dan het landelijk gemiddeld. Hetzelfde geldt voor het aantal slachtoffers van misdrijven. De bewoners van de steden hebben het gevoel dat er sprake is minder verloedering. Tegelijkertijd is geconstateerd dat de achterstand en hardnekkig groot was en dat die niet in zeven jaar volledig kan worden ingelopen, dit geldt bijvoorbeeld voor de langdurige werkloosheid (vooral onder etnische minderheden), voor de onveiligheid, de bereikbaarheid en de nog altijd eenzijdige woningvoorraad.

Uit de monitors en beleidseffecten onderzoeken blijkt dat GSB meerwaarde heeft: de steden bleven in voorgaande decennia achter bij het landelijk gemiddeld, nu zijn de ontwikkelingen er vaak beter dan gemiddeld en beginnen de steden hun absolute achterstanden in te lopen. Het komt er daarom op aan nu door te pakken en de absolute achterstanden verder in te lopen, óók in economisch mindere tijden. De steden en hun bewoners zijn daar, blijkens hun memoranda, klaar voor. Bij de komende formatie zal ook het rijk zijn steun aan het verwezenlijken van complete steden moeten bevestigen en de verder ontwikkeling van het GSB langs de hierboven geschetste lijnen ter hand moeten nemen.

ⁱ SER, *Steden op koers*, 2002. De SER stelt dat het GSB een uitstraling heeft die die van de steden te boven gaat. In de eerste plaats omdat de resultaten ook ten goede komen aan de 'ommelanden', in de tweede plaats omdat het GSB een experimenteerruimte creëert voor modern bestuur waarvan op termijn ook de niet-deelnemende gemeenten kunnen profiteren.

ⁱⁱ Rob/Rfv, *Steden zonder muren. Toekomst van het GSB*, Den Haag 2001; RMO, *Van uitzondering naar regel. Maatwerk in het GSB*, Den Haag 2001; Vromraad, *GSB, voortzetten en verbouwen. Advies over GSB*, Den Haag 2001; SER, *advies GSB, concept*, december 2001.

-
- iii Dit betreft onder meer de groep nieuwkomers, waarvan ca. 70% zich in de G25 vestigt, terwijl daar ca 30% van de totale bevolking woont (Jaarboek GSB 2000).
- iv Zie onder meer: SER, *Steden op koers*, 2002
- v Zie: SER, *Steden op koers*, 2002, inleiding.
- vi Zie ondermeer *De vele gezichten van het grotestedenbeleid*; Visitatierapport G21 – Grotestedenbeleid 2001; Den Haag 2002 en *Ruimte maken voor resultaat*, Memorandum van de G21 ten behoeve van de actualisering van het Grotestedenbeleid; Den Haag 2002
- vii Zie bijv.: SER, *Steden op koers*, 2002, Vromraad, GSB, *voortzetten en verbouwen. Advies over GSB*, Den Haag 2001
- viii *De vele gezichten van het grotestedenbeleid*; Visitatierapport G21 – Grotestedenbeleid 2001; Den Haag 2002, p. 18–20
- ix Algemeen overleg 24-6-1999, Tweede Kamer 1998 - 1999, pm ; Rob/Rfv, *Steden zonder muren. Toekomst van het GSB*, Den Haag 2001, (p. 44) 'De raden zijn van mening dat het GSB met het huidige aantal en met dezelfde aangewezen steden zou moeten worden voortgezet, in ieder geval tot 2009'.
- ^x Rob/Rfv, *Steden zonder muren. Toekomst van het GSB*, Den Haag 2001 (p. 57). Vromraad, GSB, *voortzetten en verbouwen. Advies over GSB*, Den Haag 2001 (p. 33).
- ^{xi} APE rapport, *Harmonisering financiële verantwoording budgetten GSB*, P.J.M. Wilms, 2001: een aantal geldstromen van BZK en OC&W is onder andere gebundeld in de Bijdrageregeling sociale integratie en veiligheid, ook de middelen voor 'Onze buurt aan zet' en voor de 24-uursstructuur zijn hieraan toegevoegd. Bovendien heeft er een samenvoeging van de specifieke uitkeringen voor maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid plaatsgevonden.
- ^{xii} SCP, *De stad en de omtrek*, Den Haag 2001 (p.168) 'De sociale pijler bestaat niet.' Sociale pijler zou niet meer gezien moeten worden als een pijler met dezelfde structuur als de economische en de fysieke pijler, maar eerder als de sociale achterstandsdimensie van de twee andere pijlers. Het voordeel daarbij is dat scherper geselecteerd kan worden op maatregelen die goed bij dragende projecten uit andere pijlers passen, te weten gesubsidieerde arbeid en stedelijke vernieuwing. Vromraad, GSB, *voortzetten en verbouwen. Advies over GSB*, Den Haag 2001 (p. 23) '(...)juist de sociale pijler heeft last van de verkaveling tussen fysiek, economisch en sociaal' (p. 24) 'de raad kiest voor(...) een sociale pijler die zich toelegt op de vraagstukken van de sociale kwaliteit van de leefomgeving. (...) Sociaal beleid moet meer leidend worden voor de aanpak in de fysieke en economische sfeer'.
- ^{xiii} Zie ondermeer Onderzoek Andersson, Eiffers en Felix naar doelmatigheid en doeltreffendheid in de sociale pijler; en *De vele gezichten van het grotestedenbeleid*; Visitatierapport G21 – Grotestedenbeleid 2001; Den Haag 2002, p.38,39.
- ^{xiv} Rob/Rfv, *Steden zonder muren. Toekomst van het GSB*, Den Haag 2001 (p.23) '(...) gemeenten meer ruimte bieden om eigen prioriteiten te stellen.' (p.56) 'De raden bepleiten het toelaten van meer differentiatie van het GSB naar stad en per pijler. (...) Steden zouden ruimte moeten krijgen een deel (..) van de middelen (..) naar een andere pijler over te hevelen'. RMO, *Van uitzondering naar regel. Maatwerk in het GSB*, Den Haag 2001 (p. 22) 'Het spreekt voor zich dat beleidsintegratie niet alleen binnen maar ook tussen pijlers gestalte moet krijgen.' (p. 27) 'Voor problemen die zichtbaar bestaan (...), maar waarvoor geen onomstreden oplossingen voorhanden zijn, de zogeheten 'wicked problems', is differentiëren en experimenteren verstandig' (...mits afgesloten met 'leren'). Vromraad, GSB, *voortzetten en verbouwen. Advies over GSB*, Den Haag 2001.(p. 35/36) '(...)in werkelijkheid een grote differentiatie in en tussen steden is, terwijl er in het beleid nog veel standaard zit (..) Er moet meer ruimte komen voor een aanpak van onderop (...) De meerwaarde zit in de verbindingen die worden gelegd tussen de drie benaderingen van de verschillende pijlers (..) De noodzaak tot integraliteit is het grootst op het niveau van de wijk'. CPB, *Op weg naar een effectiever grotestedenbeleid* Den Haag 2000. G21, *Het GSB G21, een wegwijzer in een bijzondere dierentuin*, Den Haag 2001. (p. 78): 'men ervaart nog steeds onvoldoende ruimte om eigen keuzes te maken en prioriteiten te stellen'.
- ^{xv} Door veel betrokkenen in het GSB-beleid is de wens voor meer maatwerk geuit. Er is een gevoel dat de MOP's niet aansluiten bij de lokale problemen omdat de steden zich gebonden/ingeperkt voelden door de door het Rijk geformuleerde beleidsdoelstellingen van GSB. Zie o.a.: CPB, *Op weg naar een effectiever grotestedenbeleid*, Den Haag 2000 (samenvatting) 'Er is grote gelijkvormigheid in het voorgestelde beleid van de G25' en 'Het voorgestelde beleid (van de steden) sluit niet altijd aan bij de aard en omvang van de problemen.' Vromraad, GSB, *voortzetten en verbouwen. Advies over GSB*, Den Haag 2001(p. 18) 'Veel visies zijn nog niet scherp op de eigen gebouwde omgeving gericht'. (p. 35) 'Doelstellingen, succes- en faalfactoren, criteria zijn erg veel van bovenaf bedacht en toegepast. Er moet meer ruimte komen voor een aanpak van onderop.' RMO, *Van uitzondering naar regel. Maatwerk in het GSB*, Den Haag 2001

(aanbevelingen p. 30-31) 'Zwaartepunt van het grotestedenbeleid moet (...) in de samenleving liggen.' 'Bij het zoeken naar oplossingen moeten de steden uitgaan van hun eigen gemeentelijke problematiek en de kansen en mogelijkheden op lokaal niveau'. 'Beleid moet gericht zijn op instituties en sociale processen en van onderop tot stand komen'. Rob/Rfv, *Steden zonder muren. Toekomst van het GSB*, Den Haag 2001 (samenvatting p. 7) 'De raden verwachten een aanpak die beter aansluit bij specifieke lokale problemen en omstandigheden en een verhoging van effectiviteit van het GSB. De raden bepleiten om meer differentiatie van het GSB naar stad en per pijler mogelijk te maken'.

^{xvi} Eindrapport Expertgroep Zelfanalyse GSB Rijk, *Verrijkte Steden, Analyse Grotestedenbeleid Rijkszijde*, 2002 (p.3).

^{xvii} Het Eindrapport Expertgroep Zelfanalyse GSB Rijk, *Verrijkte Steden, Analyse Grotestedenbeleid Rijkszijde*, 2002 (p. 4) stelt: '(...) blijkt dat het GSB in veel departementen onvoldoende structurele aandacht krijgt. Ook voor de departementen is het GSB leren, maar dan is structurele aandacht, ook voor de voortgang, onontbeerlijk'.

^{xviii} Algemene Rekenkamer, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 650, nrs. 1-2, pagina 39.

^{xix} Het ECO dient aangesloten te zijn op het Interdepartementaal Begroting Overleg Systeem (IBOS), waar ook alle andere departementen op aangesloten zijn.

^{xx} Algemene Rekenkamer, *VBTB in begrotingen 2002*, conceptrapport van 16 november 2001: 'Bij de beleidsartikelen met (...) coördinerend (...) beleid lijken de mogelijkheden voor verdere verbetering vooral te kunnen worden gezocht in de richting van een dekkende programmering van evaluatieonderzoek. Met evaluatieonderzoek kan immers worden aangetoond (of op zijn minst aannemelijk worden gemaakt) hoe bepaalde activiteiten en prestaties bijdragen aan de beoogde maatschappelijke doelen.'

^{xxi} SER, *advies over GSB, concept* december 2001, paragraaf 3.4., p.30.

^{xxii} Vromraad, *GSB, voortzetten en verbouwen. Advies over GSB*, Den Haag 2001 (p. 30) 'Vraagstukken als arbeidsmarkt, woningmarkt, verkeer, groen, liggen inmiddels op regionaal schaalniveau en het is op dit niveau dat analyse en oplossing, inzet en herverdeling aan de orde zijn'. SCP, *De stad en de omtrek*, Den Haag 2001(p. 169) 'Economie, arbeids- en woningmarkt spelen zich in hoge mate op regionaal niveau af'. Rob/Rfv, *Steden zonder muren. Toekomst van het GSB*, Den Haag 2001(p. 28) 'Naar hun aard hebben de problemen die zijn te rangschikken onder de fysieke en economische pijler veel meer een regionaal dan een stedelijk karakter. In de praktijk lijken de sturingsinstrumenten van het GSB vooral gericht te zijn op de stad'. NEI, *stad en omgeving, Onlosmakelijk verbonden*, Rotterdam 2001: onderzoek laat zien dat arbeidsmarkt, woningmarkt en het verzorgingsgebied voor tertiaire voorzieningen van regionaal niveau zijn.

^{xxiii} Om een goed beeld te kunnen vormen van de succes- en faalfactoren voor bovenlokale afstemming op het fysiek-ruimtelijk terrein, vanuit de politiek-bestuurlijke, de organisatorische en instrumentele, de juridische en financiële invalshoek, wordt in opdracht van BZK een onderzoek uitgevoerd dat in het voorjaar van 2002 beschikbaar zal zijn.

^{xxiv} SER, *Steden op koers*, 2002, paragraaf 5.2

^{xxv} Vromraad, *GSB, voortzetten en verbouwen. Advies over GSB*, Den Haag 2001(p. 31) 'Het Rijk moet dit bevorderen door middel van een regionale kop op het GSB en een financiële bonus op regionaal beleid.' Rob/Rfv, *Steden zonder muren. Toekomst van het GSB*, Den Haag 2001 (p.50)

^{xxvi} RMO, *Van uitzondering naar regel. Maatwerk in het GSB*, Den Haag 2001(p. 18) 'De essentiële vraag is hoe bij een top down geformuleerd beleidskader, wat het GSB is, de inhoudelijke prioriteiten van onderop vast te stellen zijn. Deze sturingsvraag betreft zowel de relatie tussen rijksoverheid en de lokale overheden, maar ook de relatie tussen de lokale overheden en de verschillende maatschappelijke organisaties en instellingen.'

^{xxvii} Om de belemmeringen en oplossingen met betrekking tot herstructurering op wijkniveau te inventariseren en tegelijkertijd verbeterinstrumenten te ontwikkelen is een onderzoek gestart, dat naar verwachting in mei 2002 afgerond is. Het doel van het onderzoek is tweeledig. Ten eerste moeten de onderzoeksresultaten kunnen worden gebruikt om de knelpunten op het gebied van herstructurering van de wijk in combinatie met zorg- en opvangvoorzieningen helder te definiëren. Ten tweede moet het onderzoek een substantiële aanzet bieden tot het bevorderen van de afstemming tussen de sociale en fysieke pijler met betrekking tot de herstructureringsopgave op wijkniveau. Voor dit onderzoek wordt daarbij (naar verwachting) ingegaan op het realiseren van (fysieke) voorzieningen op het terrein van zorg en opvang.

^{xxviii} Onderzoek van AEF naar doelmatigheid en doeltreffendheid in de sociale pijler.

BIJLAGEN

1. Lijst van onderliggende stukken
2. Overige financiële gegeven GSB
3. Verdieping resultaten
4. Praktijkvoorbeelden

Bijlage 1: Lijst van onderliggende stukken

- Rob/Rfv, *Steden zonder muren; de toekomst van het grotestedenbeleid*, Den Haag, november 2001
- RMO, *Van uitzondering naar regel; maatwerk in het grotestedenbeleid*, Advies 19, Den Haag, september 2001
- VROM-raad, *Grotestedenbeleid, voortzetten en verbouwen*, Advies over grotestedenbeleid, Advies 030, Den Haag, 31 oktober 2001
- SER, *Steden op koers*, Den Haag, januari 2002
- Expertgroep Brinkman, *Verrijkte Steden; analyse grotestedenbeleid rijkszijde*, Eindrapportage van Expertgroep Zelfanalyse GSB Rijk, Amersfoort, 13 december 2001
- *Over interdepartementale durf en drempels, Zelfanalyse Rijk, Den Haag 2002*
- ISEO, *Jaarboek 2001 Grotestedenbeleid*, januari 2002

Bijlage 2: Overige financiële gegevens GSB

Bijlage 2: Overige financiële gegevens GSB

Tabel 1 Financiële stromen Rijk-G25 GSB I (1994-1998), in miljoen euro

GSB-I thema	Regeling	Bedrag G25
Werk en Economie	JWG-banenpool	48,5
	Arbvo-inkoopmodel	105,2
	RBA's grote steden	74,9
	Stirea	45,4
	Stadseconomie-impuls	49,0
	Investeringsimpuls 97/98	90,8
	Zeehaven	27,2
	Kansenzones	4,5
	Melkertbanen	748,6
Kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving	Herstructurering wijken	29,5
	Leefbaarheid/stadseconomie	120,0
	URBAN	47,2
Jeugd en Veiligheid	Jeugd en Veiligheid	83,6
Onderwijs	Onderwijsgelden	7,5
Zorg en opvang	Drugsoverlast	16,0
	Totaal	1.498,0

In tabel 2 is te zien dat de reikwijdte van het MOP in GSB-II tussen gemeenten sterk verschilt waar het gaat om het aantal opgenomen projecten en de bij de MOP's betrokken middelen. Het aandeel van ECO-middelen dat is opgenomen in het MOP varieert van minder dan 20% tot 100%. De opgenomen marktmiddelen variëren van minder dan 100 gulden per inwoner tot meer dan 30.000 gulden. Dit zegt overigens niets over het gevoerde GSB-beleid in de diverse gemeenten. Het zegt alleen iets over de manier waarop dit is opgenomen in het MOP.

Tabel 2 Geschatte kosten MOP's per stad in de periode 1999-2003, in miljoen euro

	Werk en Economie	Fysiek	Sociaal	Totaal	Waarvan Rijk
G4					
Amsterdam	1.303	4.770	908	9.250	1.791
Rotterdam	2.016	3.765	437	6.218	1.369
Den Haag	2.620	1.611	245	4.492	952
Utrecht	353	4.020	314	4.701	405
G21					
Almelo	68	543	52	663	93
Arnhem	902	1.587	178	2.667	236
Breda	560	809	154	1.524	164
Deventer	130	641	37	808	104
Dordrecht	66	155	70	292	141
Eindhoven	215	310	113	639	189
Enschede	232	875	62	1.169	175
Groningen	126	1.534	43	1.703	311
Haarlem	184	116	299	599	148
Heerlen	229	412	63	705	117
Helmond	244	196	88	538	75
Hengelo	382	226	29	637	68
's Hertogenbosch	342	179	247	768	142
Leeuwarden	487	537	74	1.099	124
Leiden					128
Maastricht	136	1.803	47	1.986	128
Nijmegen	218	263	134	619	221
Scheidam	106	304	24	873	76
Tilburg	727	858	1.084	2.669	193
Venlo	164	181	71	416	63
Zwolle	44	1.102	42	1.188	105

Bron: Min BZK, financiële dekking meerjarenprogramma's. ISV is van 2000-2004, rest 1999-2003

Het ECO-GSB is onder andere onderverdeeld in de categorieën A en B. In categorie A staan de budgetten die van het rijk naar de GSB-gemeenten gaan. Over deze budgetten worden de afgesproken in de convenanten gemaakt. Categorie B bestaat uit budgetten die grotendeels ten goede komen aan de G25, maar waar regio's, provincies en andere instellingen zoals onderwijsinstellingen en de regiopolitie de ontvangers zijn. Deze categorie beslaat in totaal voor de periode GSB-II (1999-2003) bijna 19 miljard euro voor de G25. Het grootste deel van dit geld betreft de budgetten voor de regiopolitie (circa € 11,2 miljard) en de exploitatie van het openbaar vervoer (circa € 3,8 miljard). De onderstaande tabel geeft een overzicht per pijler.

Tabel 3 Overzicht ECO 2002 Categorie B, in miljoen euro

	1999	2000	2001	2002	2003	Totaal
Totaal G25	3.249	2.058	4.339	4.493	4.632	18.770
Pijler Werk en Economie G25	18	25	5	5	0	54
Pijler Fysieke Infrastructuur G25	1.254	4	1.468	1.433	1.485	5.644
Pijler Sociale Infrastructuur G25	1.976	2.028	2.866	3.054	3.147	13.072

Bijlage 3. Verdieping Resultaten

Inhoudsopgave

Doelstellingen 1a: Terugdringen (structurele) werkloosheid (onderscheiden naar etnische herkomst en werkloosheidsduur) en 1b: Bevorderen arbeidsplaatsen	74
Inleiding.....	74
De behaalde resultaten.....	76
Conclusie	80
Doelstelling 2: Versterking economische concurrentiepositie van de stad	83
Inleiding.....	83
De behaalde resultaten.....	84
Conclusie	86
Doelstelling 3: Verbetering aansluiting onderwijs arbeidsmarkt.....	89
Inleiding.....	89
De behaalde resultaten.....	91
Conclusie	92
Doelstelling 4: Versterking positie stedelijke woonmilieus op de regionale woningmarkt.....	93
Inleiding.....	93
De behaalde resultaten.....	94
Conclusie	98
Doelstelling 5: Verbeteren kwaliteit sociale en fysieke leefomgeving	99
Inleiding.....	99
De behaalde resultaten.....	101
Conclusie	103
Doelstelling 6: Vergroten bereikbaarheid economische activiteiten	104
Inleiding.....	104
De behaalde resultaten.....	106
Conclusie	107
Doelstelling 7: Versterken sociale infrastructuur.....	107
Inleiding.....	107
De behaalde resultaten.....	110
Conclusie	111
Doelstelling 8: Verbeteren van de veiligheid	112
Inleiding.....	112
De behaalde resultaten.....	116
Conclusie	121
Doelstelling 9: Zelfherstellend vermogen kwetsbare wijken.....	123
Inleiding.....	123
De behaalde resultaten.....	124
Conclusie	131
Steden met een partiële GSB-status.....	132
Resultaten Europese <i>Doelstelling 2</i>	133
Inleiding.....	133
De (voorlopige) resultaten.....	134
Conclusie	135
Literatuurlijst	136

Bijlage 3: Verdieping resultaten

Inleiding

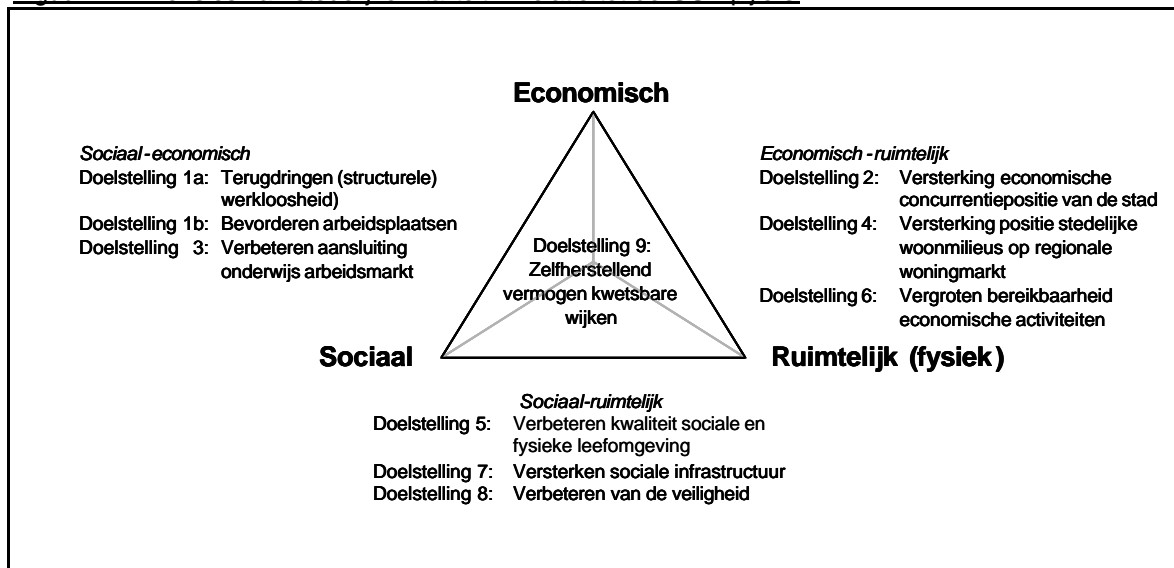
De maatschappelijke resultaten van het GSB zijn bereikt in en primair door de steden. De steden (gemeente en lokale partners) hebben daarbij forse inspanningen geleverd, het Rijk faciliteert hen daarbij met een Kabinetsbrede inzet op tal van terreinen. In paragraaf 3.5.1 van de Tussenstand Grotestedenbeleid (*Steden op Stoom*) worden de meest relevante resultaten en de daaraan te verbinden conclusies kort aangegeven. In deze bijlage wordt uitgebreider ingegaan op de behaalde resultaten, alsmede op de samenhang tussen de verschillende doelstellingen en de ingezette instrumenten op Rijks- en stedelijk niveau.

Het GSB is gebaseerd op 9 doelstellingen:

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

De 9 doelstellingen spelen steeds op het snijvlak van economische, sociale en ruimtelijke aspecten en beïnvloeden daardoor de stedelijke vitaliteit. De onderstaande figuur geeft de samenhang weer tussen de doelstellingen.

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



Ieder van deze doelstellingen kan slechts bereikt worden door een samenhangend geheel aan maatregelen, veelal dwars door de drie pijlers heen. Zo is het bijvoorbeeld voor de versterking van de positie van stedelijke woonmilieus op de regionale woningmarkt van groot belang om (koop)woningen aan te bieden voor midden- en hoger inkomens en voor gezinnen met kinderen. Daarnaast is de verwezenlijking van de doelstellingen op het gebied van het vergroten van de kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving en veiligheid (doelstellingen 5 en 8) en het bieden van kwalitatief goed

onderwijs een belangrijke randvoorwaarde voor het behouden van deze groepen. Omgekeerd draagt één concrete maatregel vaak bij aan het verwezenlijken van verschillende doelstellingen. Maatregelen gericht op de ondersteuning van allochtone starters leveren bijvoorbeeld een bijdrage aan het verwezenlijken van de doelstellingen 1, 2, 7 en 9. Per doelstelling is geïnventariseerd welk sectoraal Rijksbeleid als onderdeel van die integrale aanpak is ingezet.

De negen doelstellingen zijn geoperationaliseerd in indicatoren die zijn bedoeld als signalering van de doelbereiking. Per doelstelling worden de ontwikkelingen per indicator geschetst.

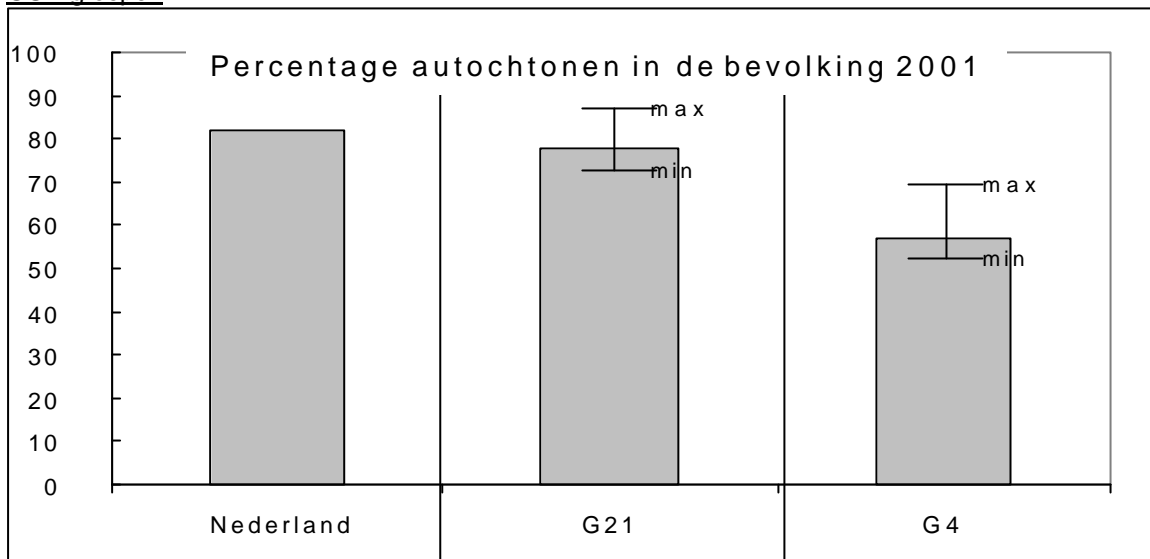
Omdat de negen doelstellingen op het niveau van maatschappelijke effecten zijn geformuleerd, is nog niet vanzelf een verband gelegd met het gevoerde integrale beleid. Dit is inherent aan de kern van het GSB-beleid: dit bestaat niet uit concrete instrumenten, maar uit een bundeling van subsidiestromen en decentralisatie en een nieuwe ordening: partnerschap in plaats van een hiërarchie tussen lokaal en centraal. Deze Tussenstand omvat dan ook geen evaluatie, maar vooral een monitor, op basis waarvan de beleidsprioriteiten kunnen worden bijgesteld.

Aangegeven wordt hoe het Rijksbeleid door de steden is opgepakt, en wat voor een autonoom beleid is gevoerd. De invulling van het stedelijk beleid is gebaseerd op de gemeentelijke MOP's en de recent beschikbaar gekomen zelfanalyses.

Door het gevoerde gemeentelijke beleid over de gemeenten heen te aggregeren en onder gemeenschappelijke noemers, zoals de meest gebruikte maatregelen, te vangen, bestaat het gevaar dat de stedelijke praktijk in de individuele steden te kort wordt gedaan. Daarom laten voorbeelden bij de negen doelstellingen de praktijk spreken. Op deze wijze kan ook rekening worden gehouden met de omstandigheid dat niet alles meetbaar is. De voorbeelden zijn opgenomen in bijlage 4. Waar mogelijk wordt aangegeven in hoeverre de gemeentelijke maatregelen resultaat hebben geboekt.

Tot slot wordt in deze bijlage per doelstelling, een poging gedaan inzicht te bieden in de vraag óf de resultaten die beschreven zijn ook toegeschreven kunnen worden aan het GSB. Daarbij zij van tevoren opgemerkt dat het onmogelijk is om de effecten van gevoerd beleid – GSB of regulier beleid – te scheiden en 'wetenschappelijk' vast te stellen. Enerzijds zijn er tal van exogene factoren van invloed op vrijwel al het door Rijk en steden gevoerde beleid, waardoor mogelijke effecten nooit honderd procent zijn toe te schrijven aan het beleid. Zo is de Nationale economische groei (over de periode 1995 – 1999 gemiddeld 3,5% per jaar) een belangrijke exogene factor. De samenstelling van de bevolking naar etniciteit is een ander voorbeeld. Binnen de G21 zijn er steden waar het aandeel etnische minderheden in de bevolking onder het landelijk gemiddelde ligt en steden waar dit aandeel ver boven het gemiddelde ligt. Uit de volgende figuur blijkt verder dat het aandeel etnische minderheden in de G4 onvergelijkbaar is met de rest van Nederland.

Figuur 2. Aandeel autochtonen in de bevolking, voor Nederland, de G21 en de G4 en spreiding binnen GSB-groepen



Bron: ISEO

Anderzijds is het GSB zich juist in zijn aanpak bewust van de omstandigheid dat er geen pasklare oplossingen bestaan voor de complexe, per stad verschillende problemen en de verschillende potenties. Een één-op-één-bewijsvoering veronderstelt ook een volledig causaal model vooraf. Daarbij komt dat zowel de omgeving als het beleid continu in beweging zijn. Tal van beleidsmaatregelen in het kader van het GSB zijn nog pril of juist recent geïntensiveerd. De effecten moeten nog tot volle wasdom komen.

Toch is het mogelijk aan de hand van vergelijkingen tussen groepen gemeenten uitspraken te doen over de integrale effecten van het beleid. Daarvoor zijn drie studies verricht:

- een vergelijking van de ontwikkeling in de G21 met een groep controle gemeenten (ISEO);
- een vergelijking van de ontwikkeling in de steden met die in de omliggende regio (NEI);
- een onderzoek naar de economische motorfunctie van de steden (Kolpron).

Op het terrein van de kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving en veiligheid is voor de effectiviteitsvraag gebruik gemaakt van een uniek GSB-instrument: de onder GSB-I gestandaardiseerde stedelijke bevolkingsonderzoeken Leefbaarheid en Veiligheid. Deze onderzoeken laten de wijkbewoners aan het woord en leveren ongeveer de helft van de gegevens voor de GSB-monitor. Het bureau Intomart heeft de relaties tussen de scores van bewoners op de onderscheiden dimensies onderzocht. Op basis van dit onderzoek kan worden vastgesteld door welke factoren de kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving en veiligheid in de ogen van bewoners veranderen en welke factoren verschillen tussen wijken verklaren. Met de gevonden relaties kan van het beleid dat op deze relaties aangrijpt op dit moment het effect worden vastgesteld en kan dit beleid worden geëvalueerd. Omdat in het genoemde onderzoek een deel van de achterliggende oorzaken buiten beschouwing blijft, kan het beleid dat aangrijpt op die niet beschouwde oorzaken (nog) niet geëvalueerd worden. Dit betekent echter allerminst dat dat beleid niet zinvol zou zijn.

Deze bijlage heeft per doelstelling de volgende opbouw:

- Inleiding;
 - GSB-doelstelling en instrumenten;
 - Sectoraal beleid;
 - Samenhang tussen de GSB-doelstellingen;

- Wat zijn de resultaten?;
 - Indicatoren van GSB;
 - Invulling rijksbeleid door gemeenten;
- Conclusie;
 - Algemeen beeld;
 - Effectiviteit GSB.

Na de bespreking van de 9 GSB-doelstellingen voor de G25 wordt in paragraaf 11 de stand van zaken gegeven van de 5 steden met partiële GSB-status.

In paragraaf 12 wordt ten slotte kort ingegaan op de (voorlopige) resultaten van het Europese *Doelstelling 2*-programma in het kader van het GSB. Dit programma is in 2000 gestart. De steden kunnen in het kader van het programma projectvoorstellen doen ter ondersteuning van de doelstellingen van het programma. Paragraaf zal de resultaten niet in termen van output- of outcome presenteren aangezien het daar nog te vroeg voor is maar aan de hand van het aantal ingediende projecten.

Doelstellingen 1a: Terugdringen (structurele) werkloosheid (onderscheiden naar etnische herkomst en werkloosheidsduur) en 1b: Bevorderen arbeidsplaatsen

Inleiding

GSB-doelstelling

Doelstelling 1 is gericht op het verbeteren van de werkgelegenheid in de steden ten opzichte van het landelijk gemiddelde. Deze doelstelling valt uiteen in twee delen: het terugdringen van de werkloosheid (1a) en het bevorderen van arbeidsplaatsen (1b). Op het gebied van de werkloosheid moet het **werkloosheidspercentage** van de stad en de kwetsbare wijken zich ontwikkelen in de richting van het landelijk gemiddelde, bij steden die er slechter voor staan dan het landelijk gemiddelde. Steden die er beter voor staan ontwikkelen beleid om dat zo te houden. Bijzondere aandacht is er hierbij voor *structurele werkloosheid* en de *werkgelegenheid van de verschillende etnische groepen*. Het **aantal arbeidsplaatsen** in de stad moet toenemen en deze toename moet boven het landelijk gemiddelde liggen. Naast het aantal *werkzame personen* geeft ook het aantal *startende ondernemers* hiervan een indicatie.

Sectoraal beleid

Het sectoraal beleid direct gericht op het terugdringen van de werkloosheid en bevorderen van arbeidsplaatsen is aanbodgericht.

Het aanbodgericht beleid bestaat ten eerste uit het creëren van Instroom- en doorstroombanen (ID-banen). In de periode 1997 tot en met 2000 is het aantal ID-banen in 22 steden (incl. de G4) van 14.000 tot 29.000 met meer dan 100 procent gegroeid. Als aandeel van het aantal langdurig werklozen (NWW'ers langer dan 1 jaar werkloos) is dit in deze periode een stijging van 14 procentpunt (respectievelijk 6% in 1997 en 20% in 2000).

Ten tweede wil de overheid werklozen middels een sluitende aanpak binnen 12 maanden van de werkloosheid een aanbod te doen. De sluitende aanpak vloeit voort uit Europees werkgelegenheidsbeleid en moet in 2002 volledig zijn geïmplementeerd. In het kader van de sluitende aanpak hebben de gemeenten afgesproken zich in te spannen uiterlijk in 2002 de huidige bestanden van langdurig bijstandsgerechtigden te hebben doorgelicht en met de bijstandsgerechtigden een afspraak te hebben gemaakt over een reïntegratietraject. In 1999 ontvingen de G25 f 50 miljoen voor ca. 7.700 trajecten. Het aantal gestarte trajecten was uiteindelijk beperkt (ongeveer 1.000), hetgeen

samenhangt met het feit dat het een aanloopjaar was. In 2000 ontvingen de grootste 86 gemeenten f 87 miljoen voor ca. 9.000 trajecten. In dat jaar zijn 11.000 trajecten gestart. Een verklaring hiervoor is dat gemeenten de niet-bestede middelen uit 1999 (voor een deel) hebben kunnen benutten in 2000. Over de uiteindelijke effectiviteit van de trajecten valt op dit moment nog weinig te zeggen aangezien de meeste trajecten net gestart zijn.

Ten derde stelt de overheid het werkfonds Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW) beschikbaar met als doel personen die langdurig werkloos zijn te stimuleren aan activiteiten deel te nemen die toetreding tot het arbeidsproces bevorderen en sociale uitsluiting voorkomen (gemeentelijk werkfonds). Het aantal WIW-banen is tussen 1998 en 2000 afgenomen in 22 steden (incl. G4) van 19.227 naar 17.168. Als aandeel van het aantal langdurig werklozen (NWW'ers langer dan 1 jaar werkloos) is dit aantal toegenomen met 2 procentpunt (van 10 naar 12 procent). Overigens heeft het aandeel langdurig werklozen (>1 jaar) vanaf 1998 binnen de steden iets meer geprofiteerd van de werkloosheidsdaling dan de kortdurig werklozen (<1 jaar) (zie figuur X5).

Samenhang tussen GSB-doelstellingen

Figuur 3 brengt de samenhang tussen doelstelling 1 en andere GSB-doelstellingen in kaart. Indirect levert de GSB-doelstelling 3 “verbeteren aansluiting onderwijs arbeidsmarkt” ook een bijdrage aan een betere werking van de arbeidsmarkt. Door onderwijs beter te laten aansluiten op de behoefte vanuit de markt zal minder werkloosheid ontstaan. Omgekeerd levert meer werkgelegenheid (in de onderwijssector) ook een bijdrage aan de verbetering van de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt. Momenteel kampt de onderwijssector met tekorten aan onderwijspersoneel. Om de Grotestedenbeleid-ambities op het terrein van onderwijs in te kunnen vullen is de werkgelegenheid in de onderwijssector van belang.

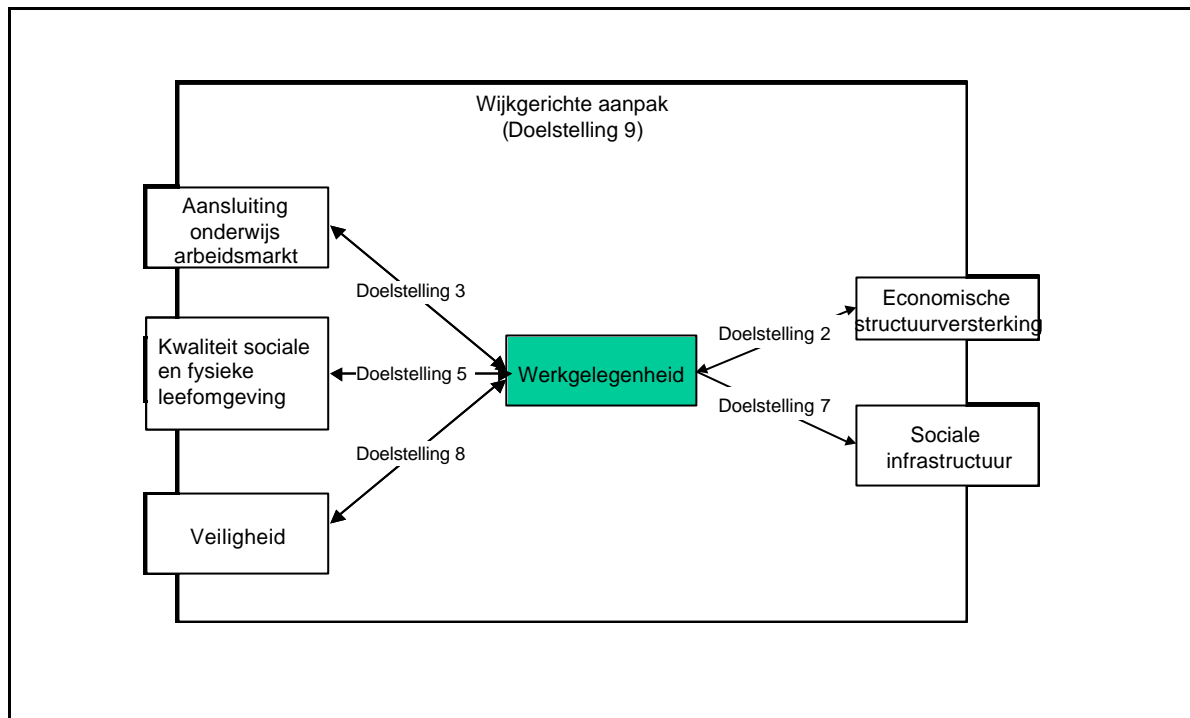
Kwaliteit sociale en fysieke leefomgeving (doelstelling 5) en veiligheid (doelstelling 8) zijn belangrijke vestigingsfactoren voor bedrijven en hun werknemers. Deze doelstellingen ondersteunen daarom, deels indirect via de economische structuurversterking, de ontwikkeling van arbeidsplaatsen. Een betere werkgelegenheid draagt op haar beurt weer bij aan de kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving en de veiligheid in de buurt, door de verbetering van de inkomenspositie van de bewoners.

Doelstelling 2 “economische structuurversterking” wordt ondersteund door het aanbodgerichte arbeidsmarktbeleid. Het sectorale vraaggerichte arbeidsmarktbeleid ter versterking van de economische structuurversterking draagt andersom ook bij aan de werkgelegenheid door:

- het bevorderen van ondernemerschap en stimuleren van kansrijke sectoren (incl. toerisme en ICT);
- samenwerking tussen gemeenten en bedrijfsleven (partnerschappen) en de koppeling van nieuwe economische bedrijvigheid met de arbeidsmarkt.

Minder werkloosheid kan tot slot een positieve bijdrage hebben op de sociale structuur in een wijk (doelstelling 7).

Figuur 3. Relaties Doelstelling 1 met overige GSB-doelstellingen



De behaalde resultaten

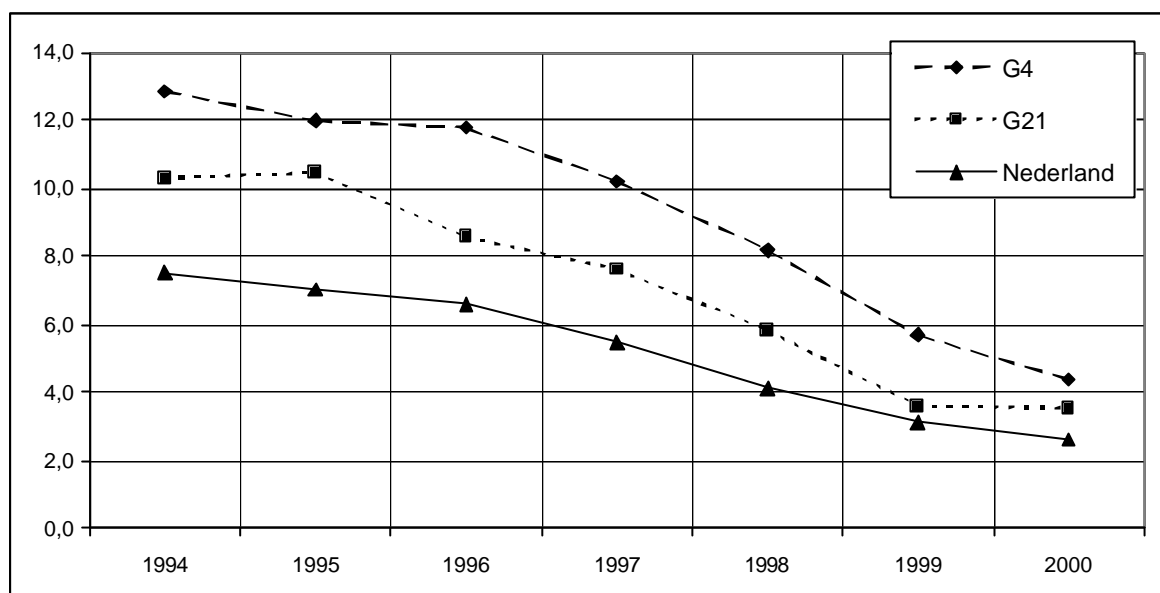
Wat zijn de resultaten van doelstelling 1a?

Figuur 4 laat zien dat in de GSB II-periode (vanaf 1998) de werkloosheid in de G4 en de G21⁴⁸ (naar het landelijk gemiddelde) daalt. Het verschil voor de G4 ten opzichte van het landelijk gemiddelde was in 1998 4,1 procent en in 2000 1,8 procent (een daling van 56 procent). Voor de G21 was de daling van het verschil ten opzichte van het landelijk gemiddelde 35 procent (van 1,7 naar 1,1 procent). Ten opzichte van 1999 is de werkloosheid in de G21 gestabiliseerd in 2000.

Bij de gemiddelden zoals die in de onderstaande figuur gepresenteerd zijn moet rekening worden gehouden met een zekere spreiding. Voor heel Nederland kwam het aandeel geregistreerde werklozen over 2000 uit op 2,6 procent. Onder de G4 stond het hoogste werkloosheidspercentage eind 2000 op 6,7 en het laagste op 2,4 procent. Voor de G21 was dit respectievelijk 5,3 en 1,5 procent. Ten opzichte van het Nederlandse gemiddelde is het beeld van de steden dus nog steeds gespreid. De verschillen tussen de steden zijn echter wel kleiner geworden. Over 1998 lag zowel in de G4 als in de G21 het hoogste percentage geregistreerde werkloosheid boven de 11 procent.

⁴⁸ De gepresenteerde gegevens in dit hoofdstuk zijn niet voor alle steden beschikbaar. Daarom kan het aantal steden per figuur verschillen.

Figuur 4. Aandeel geregistreerde werklozen* in Nederland en in de G4 en G21, 1994-2000



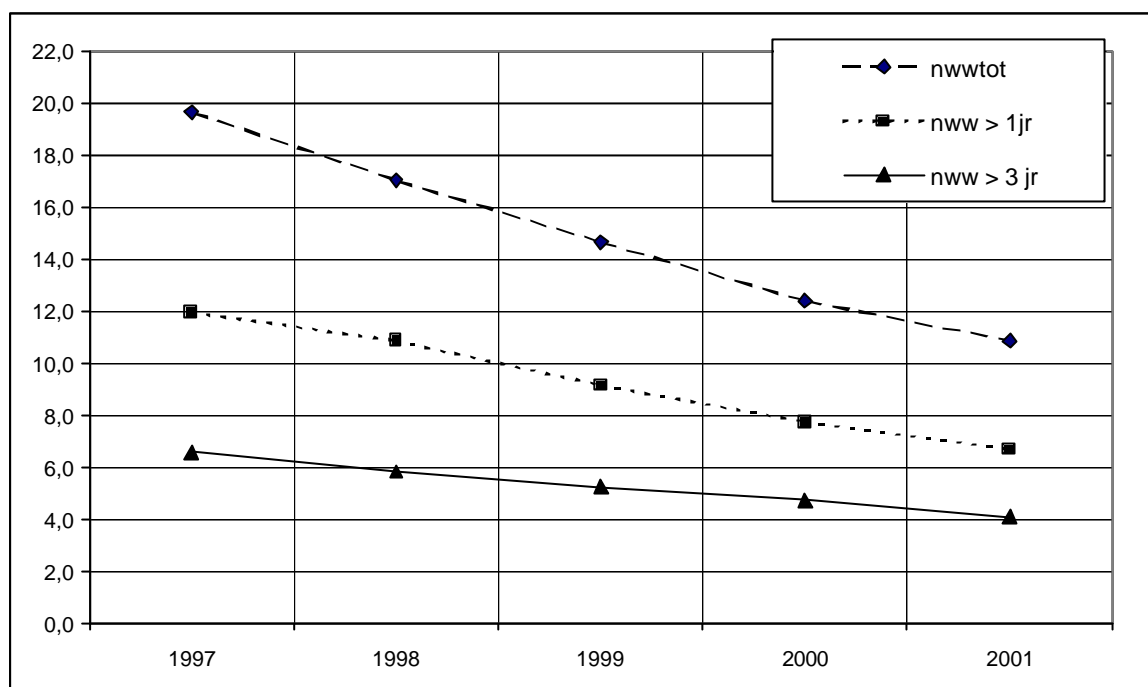
*Dit is de werkloze beroepsbevolking (zij die niet of minder dan 12 uur per week werken en als werkzoekend zijn geregistreerd) als percentage van de beroepsbevolking

Bron: CBS, EBB

Onderscheiden we de werkloosheid naar etnische herkomst dan blijkt dat de werkloosheid onder etnische minderheden in de grote steden net als in 2000 daalt in 2001 (met 11.000 Niet-Werkende Werkzoekenden (NWW'ers)). En net als in 2000 profiteert deze groep minder snel van de werkloosheidsontwikkeling dan de autochtone beroepsbevolking. Als aandeel van het totaal aantal NWW'ers stijgt het aantal allochtonen met ruim 3 procent (van 40,5 naar 43,7 procent). Als aandeel van de beroepsbevolking stijgt het aantal allochtone NWW'ers minder snel. Dit betekent dat de allochtonen minder profiteren van de werkloosheidsdaling dan de autochtonen. Etnische minderheden blijven oververtegenwoordigd in de werkloosheid.

Om de ontwikkeling van de werkloosheid naar duur in kaart te brengen is gebruik gemaakt van de NWW-bestanden van de Regionale Bureaus voor de Arbeidsvoorziening (RBA's). Niet-werkende werkzoekenden zijn hierbij gedefinieerd als "ingeschreven werkzoekenden die niet of minder dan 12 uur per week werken en die voor tenminste 12 uur per week beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt". Figuur 5 laat zien dat niet alleen het totale aandeel NWW'ers daalt maar ook het aandeel met een inschrijvingsduur van langer dan 1 respectievelijk 3 jaar. Sinds 1998 is het totaal aandeel NWW'ers in de grote steden gedaald met 36 procent. Het aandeel NWW'ers dat langer dan 1 en langer dan 3 jaar is ingeschreven, is in die periode gedaald met 39 respectievelijk 29 procent. Dit betekent dat het aandeel NWW'ers dat langer dan een jaar staat ingeschreven zelfs iets meer geprofiteerd heeft dan het aandeel kortdurige NWW'ers (korter dan een jaar).

Figuur 5. Aandeel niet werkende werkzoekenden in G25 naar duur, 1997-2001



Bron: RBA's

Ten slotte blijkt uit gegevens van de RBA's, uit de Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA's) en uit de Enquêtes Beroepsbevolking (EBB) dat de ontwikkeling van het aandeel NWW'ers in aandachtswijken hoger is dan het stadsgemiddelde in de G25. De werkloosheid in aandachtswijken daalt echter tussen 1998 en 2001 met 41 procent iets sneller dan dat stadsgemiddelde (daling van 40 procent). Bovendien streeft de daling van het aandeel langdurig NWW'ers in de beroepsbevolking in aandachtswijken die in de steden voorbij.

Wat zijn de resultaten op doelstelling 1b?

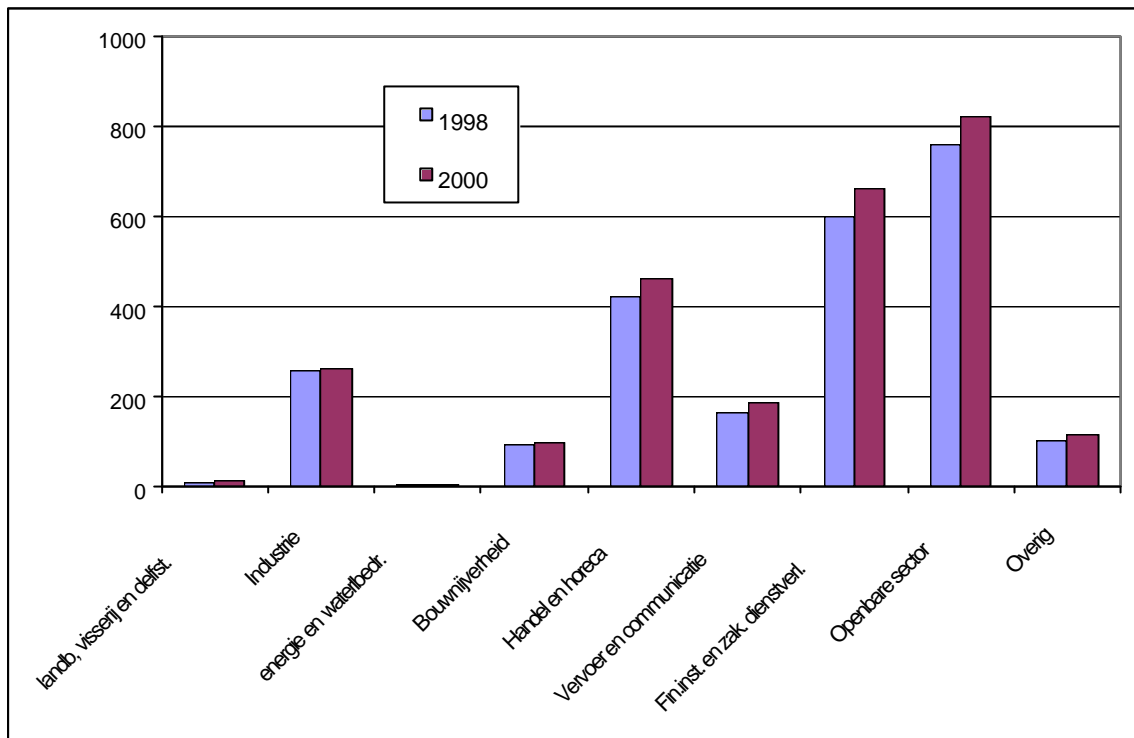
De relatieve toename van het aantal banen in zowel de G4 als de G21 (met 2,5 respectievelijk 2,6 procent) blijft volgens deels nog voorlopige CBS-cijfers in 1999/2000 achter bij die van Nederland (stijging van 2,9)⁴⁹. Een raming van groeicijfers op basis van het scenario 'European coordination' uit de Lange Termijn Verkenning van het CPB laat voor de steden ook een lagere arbeidsvolumegroei zien dan gemiddeld in Nederland (zie blz.19).

Figuur 6 laat zien hoe de werkgelegenheid zich heeft ontwikkeld over verschillende sectoren binnen de economie in de G25. Uit deze figuur blijkt dat de meeste werkgelegenheid in de grote steden zich bevindt in de handel en horeca, financiële instellingen, zakelijke dienstverlening en de openbare sector (openbaar bestuur, onderwijs en gezondheids- en welzijnszorg). De groei was in deze sectoren ook het grootst (respectievelijk 10%,10% en 8%).

De sectorstructuur loopt echter wel uiteen binnen de steden. Zo varieert het aandeel banen in de industrie binnen de G25 van 3 tot 25 procent en het aandeel banen in de zakelijke dienstverlening van 10 tot 23 procent.

⁴⁹ Cijfers op basis van LISA-bestanden geven het volgende beeld over 1999/2000: banengroei in de G4, G21 respectievelijk Nederland is 3,6%, 2,9% en 3,1%.

Figuur 6. Werkgelegenheidsontwikkeling naar bedrijfstak in de G25 tussen 1998 en 2000 (*1000)



Bron: CBS, EWL

Naast het aantal werkzame personen geeft het aantal startende ondernemers een indicatie voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid. De kleine startende bedrijven geven namelijk telkens nieuwe impulsen aan de groei van de werkgelegenheid. Uit gegevens van de Vereniging Kamers van Koophandel blijkt dat het aantal starters de afgelopen jaren gegroeid is, zowel in de G4 en de G21 als in Nederland. Daarbij komt dat de groei van het aantal starters in de periode 1998-2000 in de G4 het hoogste was (39 procent ten opzichte van 13 procent in de G21 en 26 procent in Nederland).

Invulling Rijksinstrumentarium door gemeenten

Het aanbodgerichte beleid wordt vrijwel overgenomen door de gemeenten. In het kader van de instroom- en doorstroombanen (ID-banen) leveren strategische stadsprojecten werk aan een aantal ID'ers die ingezet worden als stadswacht, in de zorg, kinderopvang of sport.

In het kader van de sluitende aanpak hebben de gemeenten afgesproken zich in te spannen uiterlijk in 2002 de huidige bestanden van langdurig bijstandsgerechtigden te hebben doorgelicht en een afspraak te hebben gemaakt over een traject. Daarnaast is afgesproken dat het merendeel van de gemeenten uiterlijk in 2003 hun werkprocessen hebben ingericht op een sluitende keten van reïntegratie. Centraal element in de sluitende aanpak is de integrale invoering van het casemanagement, als hulpmiddel om alle bijstandsccliënten optimaal naar werk en/of participatie te geleiden. Het casemanagement bij gemeenten wordt de komende jaren op sterkte gebracht.

Tot slot zetten gemeenten in het kader van de WIW diverse additionele werkgelegenheidsmaatregelen in. Werkzoekenden worden direct bemiddeld naar werk of krijgen een arbeidsmarktgericht toeleidingstraject aangeboden.

Naast aanbodgericht beleid voeren de gemeenten ook vraaggericht beleid. Aan de vraagkant hebben gemeenten veel vrijheid bij de invulling van het beleid.

Door goed in te spelen op initiatieven van bedrijven en instellingen kunnen gemeenten de effectiviteit daarvan vergroten. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het ArenA Initiatief. Een initiatief van bedrijven in Amsterdam Zuidoost om mensen uit de Bijlmer nieuwe kansen te bieden op de arbeidsmarkt. De ontwikkeling van de ArenA Academie, die leerlingen vooral een beroepsgerichte vorming geeft, heeft mede bijgedragen aan het integratieproces van verschillende etnische groepen in de Bijlmer door hen perspectief op en ook daadwerkelijk werk te bieden. De bedrijven hebben hierdoor zicht op nieuw arbeidspotentieel. De halvering van de werkloosheid in de Bijlmer (van ca. 17.000 in 1996 tot ca. 8.000 in 2000) laat zien dat de ArenA formule in de praktijk goed blijkt te werken. Een formule gebouwd op de volgende uitgangspunten: maak gebruik van het bestaande; gebruik de wervende kracht van bestaande religieuze en informele netwerken; geef gesubsidieerde instellingen een faciliterende rol; stel harde doelen en respecteer de verschillende aanpakken die netwerken volgen. Kortom: bouw voort op initiatieven en geef deze ruimte om te ontwikkelen.

Op het gebied van ICT zoeken steden naar mogelijkheden om de infrastructuur te versterken. De kenniswijk in Eindhoven die gebruik maakt van de aanwezige infrastructuur van onder meer de TU en van kennisintensieve bedrijven in de stad kan een stimulans betekenen voor de groei van hoogwaardige werkgelegenheid in de stad. Bij toerisme heeft Rotterdam de aandacht op het recreatieve en culturele potentieel van de stad gevestigd dat zich vertaalt in een groeiende stroom recreanten naar de stad.

In Deventer heeft de Hoge School een convenant gesloten met het MKB-bedrijfsleven in de stad en regio waarin afspraken zijn gemaakt over enerzijds het bieden van stageplaatsen aan studenten en anderzijds het verrichten van onderzoeken voor bedrijven ter versterking van hun bedrijfsvoering. Bij het ROC Deventer loopt een project om WAO-ers weer te integreren in de arbeidsmarkt. Beide initiatieven zijn binnen de Deventer Ontwikkelingsraad genomen. Deze Deventer Ontwikkelingsraad is op zichzelf al een goed voorbeeld van hoe de gemeente initiatieven die binnen de stad ontstaan in verband kan brengen om zo synergie te verwerven.

Conclusie

Algemeen beeld

De resultaten op doelstelling 1a en 1b zijn overwegend positief. De werkloosheid in de grote steden is verder teruggelopen en daalt naar het landelijk gemiddelde. De werkloosheidsdaling onder etnische minderheden is in de G25 minder groot dan onder autochtonen. Dit kan te maken hebben met het voortdurend instromen van nieuwkomers in de grote steden. Deze nieuwkomers kampen met een grote achterstand ten opzichte van de overige werkzoekenden. De langdurige werkloosheid daalt, waarbij het aandeel werkzoekenden dat langer dan 1 jaar werkloos is sneller daalt dan het aandeel dat korter dan een jaar werkloos is. Tot slot daalt de werkloosheid in aandachtswijken relatief sneller dan het stadsgemiddelde.

De werkgelegenheid neemt toe, zowel in Nederland als in de G4 en G21 (de G4 en G21 blijven iets achter bij de landelijke ontwikkeling). Daarnaast neemt het aantal startende ondernemingen ook toe, in de steden zelfs meer dan op landelijk niveau.

De GSB-doelstellingen worden ondersteund door sectoraal beleid. Aan de aanbodkant is het beleid op het gebied van de sluitende aanpak te vers om hierop resultaten te vinden. Wel zijn er al resultaten op de WIW en ID-banen. Of deze maatregelen tot nu toe hebben geleid tot meer werk (en minder werkloosheid) valt nog niet te zeggen.

Aan de vraagkant is er een algemeen beleidskader waarin onder andere kansrijke sectoren gestimuleerd worden zoals ICT en toerisme. In deze sectoren groeit de werkgelegenheid in steden het hardst. Steden hebben een grote vrijheid bij de invulling van het beleidskader.

Ook door ondernemerschap en kansrijke sectoren te stimuleren, wordt werkgelegenheid bevorderd. Daarbij is een goede werking van de arbeidsmarkt een vereiste. Dit wordt bijvoorbeeld bereikt door samenwerking tussen gemeenten en het bedrijfsleven (in bijvoorbeeld technocentra) en een goede match tussen vraag en aanbod van arbeid.

Het GSB heeft de kansen van de mensen in aandachtswijken op de arbeidsmarkt aanzienlijk verbeterd. Dat is mede toe te schrijven aan de geconcentreerde aandacht die de steden, gemeente en bedrijven en instellingen, aan de werkgelegenheidsproblematiek hebben gegeven. Dat het GSB heeft bijgedragen aan het terugdringen van de werkgelegenheid en het terugdringen van de werkloosheid kan aan de hand van effectiviteitsstudies aannemelijk worden gemaakt.

Effectiviteit GSB

De hierboven beschreven indicatoren geven aan in hoeverre doelstelling 1a en 1b gerealiseerd zijn. Daarmee is niet gezegd dat het daarna beschreven beleid, dat onder deze doelstellingen hangt ook effectief is. Het verband tussen de behaalde resultaten en het gevoerde beleid is niet eenduidig. Zo kan bijvoorbeeld niet bewezen worden dat het aanbodgericht arbeidsmarkt in de vorm van ID-banen geleid heeft tot minder werkloosheid. De afgelopen jaren hebben tal van exogene factoren een rol gespeeld bij de ontwikkeling van de werkgelegenheid zoals een positieve economische ontwikkeling. Toch kan enigszins aannemelijk worden gemaakt dat het GSB heeft bijgedragen aan de resultaten onder doelstelling 1.

Uit een studie van Kolpron⁵⁰ blijkt dat de G25 een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan de werkgelegenheidsgroei tussen 1995 en 1998. Zij scoren daarbij niet alleen (met een groei van 3,1 procent) beter dan Nederland als geheel (groei van 2,8 procent), maar gemiddeld zelfs ook beter dan hun directe omgeving (groei van 2,8 procent)⁵¹.

Sectoraal doet de groei van werkgelegenheid zich in de steden met name voor in de commerciële dienstensector. Binnen deze breed samengestelde sector zijn het vooral de zakelijke en, in mindere mate de financiële dienstverlening, die hoge tot zeer hoge groeicijfers laten zien. Het gaat dan ten dele om hoogwaardige, kennisintensieve functies zoals ICT diensten en (technologische) onderzoeksinstituten. Dit duidt op een effectief vraaggericht arbeidsmarktbeleid (stimuleren kansrijke sectoren (ICT) en koppeling nieuwe economische bedrijvigheid met de arbeidsmarkt (zie ook doelstelling 2).

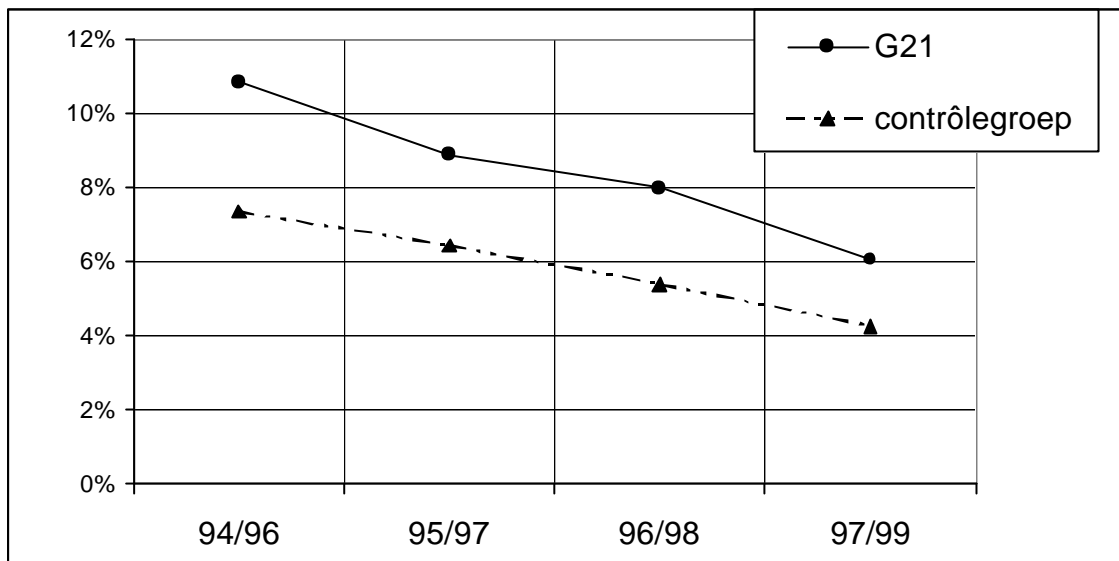
Ten tweede blijkt uit het onderzoek Stad en Omgeving van het NEI dat de werkloosheid in de G30 over de jaren negentig sterker is teruggelopen dan in de omgeving van die steden. Sinds 1992 is de stedelijke werkloosheid met ruim 20 procent gedaald tot ca. 7 procent in 1998, terwijl de werkloosheid in hun omgeving met een kleine 13 procent is gedaald tot 5 procent. De langdurige werkloosheid (langer dan 1 dan wel 3 jaar) neemt in de periode 96-98 echter beduidend minder snel af dan in de omgeving. Tot slot blijkt ook uit een vergelijking die ISEO heeft gemaakt van de werkloosheidsontwikkeling van de G21 en een controlegroep⁵² van 21 steden dat de daling van de werkloosheid in de GSB-steden groter is dan in de controlesteden (zie figuur 7).

⁵⁰ Zie "Agglomeratievoordelen zijn terug", G.U. Rienstra in *Economisch Statistische Berichten*, 18 januari 2002.

⁵¹ Dit lijkt tegenstrijdig met de resultaten beschreven op p 9 (de G4 en G21 blijven in 1999/2000 achter bij Nederland wat betreft de werkgelegenheid). De studie van Kolpron is echter over een eerdere periode (1995-98).

⁵² De controlegroep is tot stand gekomen door de totale bevolking van deze groep met de totale bevolking van de G21 te vergelijken aan de hand van zes controlevariabelen: geslacht, leeftijd, etnische herkomst,

Figuur 7. Ontwikkeling Geregisteerde Werkloosheid in de G21 en de contrôlegroep



Bron: CBS, bewerking ISEO

Uit de drie genoemde studies is gebleken dat er grove indicaties zijn van effectiviteit van het GSB met betrekking tot werkloosheid en werkgelegenheid. De effecten zijn echter niet eenduidig toe te schrijven aan aanbod- danwel vraaggericht arbeidsmarktbeleid in de GSB II-periode.

opleidingsniveau, inkomen en huishoudenssamenstelling. Zie ook Vreeswijk, A.M.G., Verweij, A.O., Weijers, Y.M.R., *De Waarde van Beleid, Een uitwerking van het effectiviteitsonderzoek voor het grotestedenbeleid*, Working Paper 2000-3, Rotterdam, september 2001.

Doelstelling 2: Versterking economische concurrentiepositie van de stad

Inleiding

GSB-doelstelling

Voor doelstelling 2 is afgesproken dat de concurrentiepositie van de stad toeneemt met een door de stad zelf te formuleren doelstelling. Deze doelstelling kent twee invalshoeken. Ten eerste kan de concurrentiepositie van steden bepaald worden door het investerings- en vestigingsklimaat. Steden waar een goed investerings- en vestigingsklimaat heerst, hebben een sterke concurrentiepositie. De GSB-indicator, het **gemiddeld rapportcijfer voor het ondernemersklimaat**, geeft vanuit deze optiek inzicht in de stand van zaken. Het rapportcijfer wordt door de ondernemers zelf gegeven.

De tweede invalshoek gaat uit van de agglomeratievoordelen van steden ten opzichte van hun omgeving. Hiermee wordt vooral gedoeld op voordelen die in steden ontstaan doordat er sprake is van de concentratie van vele voorzieningen die gezamenlijk verschillende (economische) activiteiten ondersteunen. De agglomeratievoordelen hebben dus betrekking op het verkrijgen van voldoende "kritische massa": genoeg afnemers. Het gaat daarbij ook om goed georganiseerde en gediversifieerde arbeidsmarkten, de aanwezigheid van niet-commerciële voorzieningen en zakelijke dienstverlening, alsmede stedelijk openbaar vervoer. Deze agglomeratievoordelen bepalen mede de **groei van het stedelijk product** en de werkgelegenheid.

Sectoraal beleid

De versterking van de economische concurrentiepositie wordt ondersteund door een sectoraal beleidskader. In dit beleidskader wordt ten eerste beoogd de stadseconomie te versterken door de versterking van fysieke condities. Op dit terrein valt nog geen resultaat te signaleren omdat fysieke condities als de herstructurering van bedrijventerreinen veel tijd kosten. Wanneer steden geen ruimte voor bedrijvigheid meer hebben, dan loopt hun concurrentiepositie sterk terug.

Investerings in nieuwe bedrijventerreinen zijn daarom een voortdurende zorg van gemeenten.

Ten tweede beoogt dit kabinet ondernemerschap te bevorderen en kansrijke sectoren te stimuleren.

Onder doelstelling 1b is al gebleken dat het aantal starters de afgelopen jaren hoger was in de G4 en de G21 dan in Nederland. Vanaf 1998 is de groei van het aantal starters in de G4 het hoogste.

Specifiek wordt in het kader van het GSB geprobeerd om via een lokale netwerkaanpak een impuls te geven aan het ondernemerschap in etnische minderheidsgroepen. Medio 2000 namen de G25 bijna 58 procent van de allochtone bedrijvigheid voor hun rekening⁵³. In de periode 1990 tot en met 2000 is het aantal allochtone bedrijven in Nederland gestegen met 106 procent. In de G25 is de stijging zelfs 111 procent.

Naast het bevorderen van ondernemerschap beoogt het GSB ook kansrijke sectoren (incl. toerisme en ICT) te stimuleren. In hoeverre de kansrijke sectoren gegroeid zijn in de G25 is niet bekend. Uit figuur 6 is wel gebleken dat de werkgelegenheid, naast handel en horeca en de openbare sector, het hardst gegroeid is in de sector financiële instellingen en zakelijke dienstverlening waaronder ICT valt.

Tot slot beoogt het GSB de concurrentie van steden te bevorderen door een aantal organisatorische maatregelen. Ten eerste zal door samenwerking tussen gemeenten en het bedrijfsleven de stadseconomie bevorderd moeten worden. Ten tweede wordt door een koppeling van de nieuwe economische bedrijvigheid met de arbeidsmarkt een efficiëntere allocatie van arbeid bewerkstelligd. Hierbij speelt ook opleiding een belangrijke rol. Ten derde moet verticale integratie (regio, stad, wijk) voor economische schaalvoordelen zorgen.

Samenhang tussen GSB-doelstellingen

Naast het bovenstaand beleidskader wordt de concurrentiepositie van de stad (indirect) versterkt door de realisatie van andere GSB-doelstellingen. Ten eerste is een goed functionerende arbeidsmarkt van

⁵³ Tillaart, H van den. *Monitor etnisch ondernemerschap 2000*, ITS, juli 2001.

wezenlijk belang voor een goede stadseconomie. Het beleid onder doelstelling 1a en 1b draagt dus bij aan de versterking van de concurrentiepositie van de stad (zie vorige doelstelling). Andersom draagt het economisch structuurbeleid bij aan de werkgelegenheid.

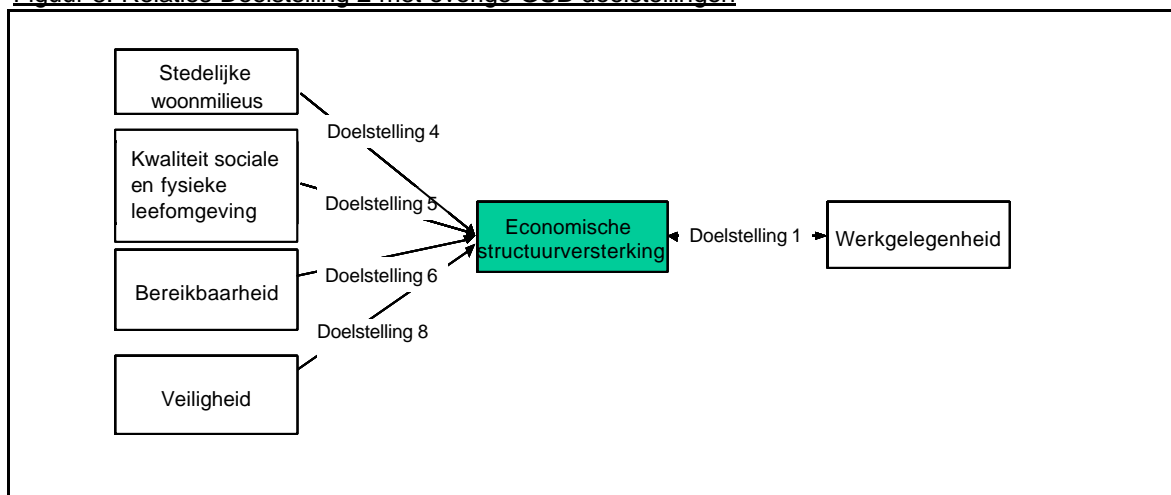
Voorts is een versterkte positie van de stedelijke woonmilieus van belang (doelstelling 4). Met name midden en hoge inkomensgroepen zijn belangrijk voor de werkgelegenheid en voorzieningen in een stad. Nyfer (2000) toont aan dat hoe hoger het besteedbaar inkomen in een stad is hoe meer werkgelegenheid in de handel en horeca er is.

De kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving (doelstelling 5) van bedrijven is indirect relevant als vestigingsfactor. Bedrijven zullen werknemers vooral daar aantrekken waar deze werknemers graag willen wonen. Hierdoor worden de kwaliteit van woningen, woonomgeving, criminaliteit etc. steeds belangrijkere vestigingsfactoren voor bedrijven.

De bereikbaarheid van economische activiteiten (doelstelling 6) is net als een goede arbeidsmarkt een voorwaarde voor een goed werkende stadseconomie. Een goede concurrentiepositie kan echter op termijn ook negatieve consequenties hebben voor de bereikbaarheid van de stad. Indien de economie van een stad groeit, zullen de wegen dichtslibben. Dit leidt weer tot stagnatie.

Tot slot is de veiligheid (doelstelling 8) een belangrijk onderdeel van het vestigingsklimaat van bedrijven. Ten eerste is criminaliteit van invloed op onveiligheidsgevoelens van klanten en daarmee op de afzet van bedrijven. Bovendien heeft een veilige omgeving effect op het welbevinden van werknemers. Criminaliteit kan leiden tot hoge kosten voor bewaking en verzekering tegen diefstal of vernieling voor bedrijven. Een extreem voorbeeld van het negatieve effect van criminaliteit op bedrijven is de sluiting van Kwik Fit in Amsterdam Zuidoost.

Figuur 8. Relaties Doelstelling 2 met overige GSB-doelstellingen



De behaalde resultaten

Wat zijn de resultaten van doelstelling 2?

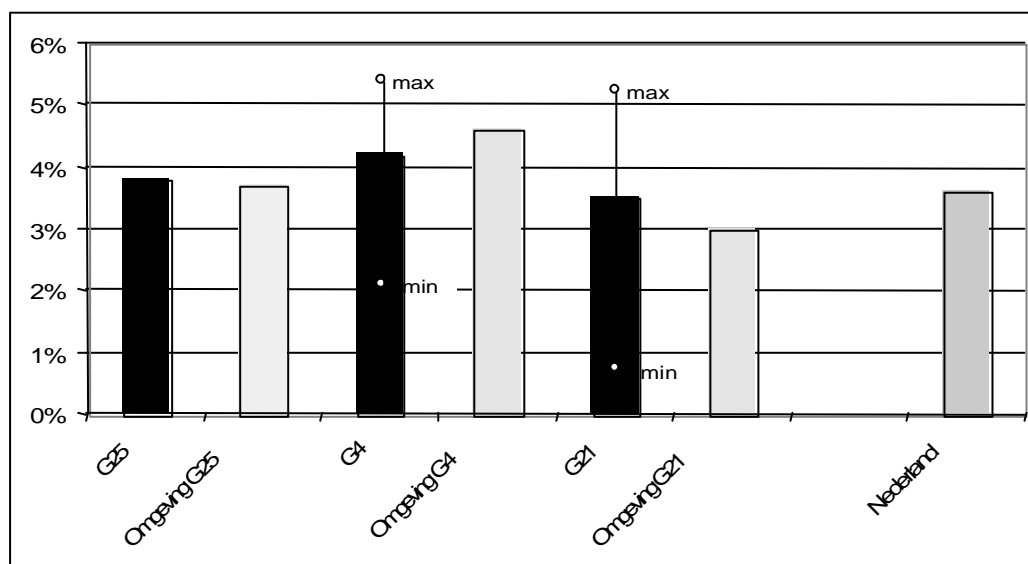
De Benchmark Gemeentelijk Ondernemingsklimaat geeft systematisch inzicht in de sterke en zwakke kanten van het ondernemingsklimaat in de GSB-steden. Het onderzoek is gebaseerd op enquêtes onder ondernemers, aangevuld met interviews, interviews met gemeenten, documentstudie en raadpleging van statistieken.

Bij de 0-meting in 1999 kreeg het gemeentelijk ondernemingsklimaat van de ondernemers over het geheel genomen niet meer dan een magere voldoende. Oorzaken van de lage waardering toen lagen met name in de ondoorzichtige organisatie van gemeenten, een weinig klantgerichte dienstverlening, beperkte communicatie met ondernemers, tekorten aan geschikte bedrijfslocaties en onvoldoende bereikbaarheid over de weg. Op dat moment was het beeld wel dat alle steden tal van initiatieven ontplooiden die het gemeentelijk ondernemingsklimaat ten goede moeten komen.

Uit de eerste resultaten van de herhalingsmeting van de Benchmark (2002), blijkt dat de gemeenten verdere impulsen hebben gegeven aan het economisch beleid. Dat is onder meer merkbaar aan een betere positionering van de afdeling EZ binnen de gemeentelijke organisatie. Ook is het aantal formatieplaatsen binnen deze afdelingen toegenomen. Veel gemeenten zijn doende een centraal aanspreekpunt op te stellen (het zogenoemde bedrijvenloket) of investeren anderszins in de verbetering van de communicatie met het bedrijfsleven. Over het algemeen krijgen onderwerpen als toerisme/recreatie en het startersbeleid een prominenter rol op de economische beleidsagenda. Ondernemers blijven ook in de één-meting kritisch over het gemeentelijk ondernemingsklimaat. Wel geven zij voor veel thema's een iets hoger rapportcijfer. Onderwerpen als de duidelijkheid van de organisatie, het startersbeleid en de telefonische bereikbaarheid krijgen in vergelijking met de vorige benchmark-meting gemiddeld een hogere waardering (0,2 tot 0,3). Bij andere belangrijke thema's voor ondernemers als bereikbaarheid over de weg en de beschikbaarheid van bedrijvenlocaties is weinig vooruitgang te constateren.

De agglomeratievoordelen bepalen mede de groei van het stedelijk product en de werkgelegenheid. Uit onderzoek blijkt dat de Nederlandse steden een relatief hoge groei kennen ten opzichte van hun omgeving⁵⁴. Figuur 9 illustreert dat de gemiddelde economische groei in de G21 hoger ligt dan in de directe omgeving en de gemiddelde groei in de G21 en de G4 hoger ligt dan in Nederland.

Figuur 9. Gemiddelde jaarlijkse Economische groei van het bruto product, 1995 - 1999



Bron: CBS, bewerking Kolpron

Invoering Rijksinstrumentarium door gemeenten

Het bovenstaand (economisch) Rijksbeleidskader biedt de gemeenten veel vrijheid. Uit de zelfanalyses, MOP's en de Benchmark Gemeentelijk Ondernemingsklimaat blijkt dat de gemeenten een groot aantal

⁵⁴ Zie *Steden als (hernieuwde) motoren van economische dynamiek*, Kolpron, 2001.

maatregelen nemen die vallen onder het beleidskader. De versterking van de fysieke condities wordt gerealiseerd de herstructurering en ontwikkeling van (nieuwe) bedrijfsterreinen, kleine locaties (voor zelfbouwers) en kantoorruimte. Verder zijn gemeenten voornemens een actief bedrijfsterreinmanagement te voeren. Hiermee willen ze toekomstige vitaliseringsprocessen voorkomen.

Voorts bevorderen gemeenten ondernemerschap en stimuleren ze kansrijke sectoren. Ze nemen daarvoor maatregelen om het aantal starters te bevorderen zoals meer begeleiding van de starters en betere informatievoorziening. Daartoe richten de meeste steden een starterscentrum in, gericht op de integrale begeleiding van starters (marketing, management en financiering). In alle gevallen is het een samenwerkingsverband met andere partijen. De gemeentelijke inzet is veelal het zorgen voor meer samenhang in de inspanningen van alle partijen gericht op de begeleiding van starters. De maatregelen zijn daarbij met name gericht op het enthousiasmeren van (allochtone) niet werkende werkzoekenden voor het ondernemerschap. Gemeenten leggen daarbij de lat hoog door een doelgroep met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt. In een aantal steden zijn er concrete programmapunten waarbij de aandacht uitgaat naar technostarters. In het overgrote deel van de steden wordt een technocentrum opgericht en zijn er verschillende begeleidingsmogelijkheden voor deze technostarters.

Vrijwel alle gemeenten hebben ingezet op een verbetering van hun dienstverlening aan het bedrijfsleven door een Bedrijvenloket op te richten. Vanuit dit ene loket kan het geheel van gemeentelijke diensten en afdelingen voor de ondernemer worden ontsloten.

Naast de hierboven beschreven maatregelen hebben gemeenten voornemens geformuleerd in hun MOP's zoals:

- grootschalige toepassing van technologie in dienstverlening;
- economisch clusterbeleid waaronder diversificatie werkgelegenheidsstructuur;
- kennisintensieve bedrijvigheid te versterken;
- succesvolle projecten uit te dragen.

Tot slot timmeren gemeenten organisatorisch aan de weg door:

- regionale afstemming te zoeken op gebied van economie;
- deel te nemen aan netwerken (bijv. tussen bedrijven en overheid, eurocitiesnetwerk).

Conclusie

Algemeen beeld

De concurrentiepositie van steden wordt gemeten door de waardering door ondernemers van het ondernemersklimaat. Aangezien er pas één rapportcijfer bekend is voor 1999, kan hier niets gezegd worden over een ontwikkeling van het ondernemersklimaat. Uit eerste resultaten van de herhalingsmeting in 2002 blijkt dat gemeenten verdere impulsen hebben gegeven aan het economisch beleid.

De ontwikkeling van de concurrentiepositie kan in kaart worden gebracht door de economische ontwikkeling van G25 te vergelijken met hun omgeving. Uit onderzoek is gebleken dat deze ontwikkeling positief is tussen 1995 en 1998. In hoeverre de doelstelling in GSB II bereikt is, valt op basis van dit onderzoek niet te zeggen. Wel is aannemelijk dat de steden belangrijke motoren zijn geweest van de economische ontwikkeling in Nederland. Gericht beleid op deze steden is dan ook gunstig voor de Nederlandse economie.

Het sectorale beleid van EZ heeft in zoverre resultaten geboekt dat de steden allerlei maatregelen hebben genomen ter versterking van de concurrentiepositie van de stad. Uit een vergelijking van de steden met hun omgeving kan geen eenduidige conclusie worden getrokken over de effectiviteit van GSB. Stad en omgeving scoren op verschillende onderdelen niet eenduidig. De ontwikkeling van

kansrijke sectoren is in stad en omgeving vergelijkbaar. Het aantal starters in steden is groter dan in hun omgevingen en de ontwikkeling van bedrijventerreinen op korte termijn is in de stad gunstiger. De kantoorontwikkeling is echter in de omgeving van steden beter dan in de steden. Tot slot is de ontwikkeling van het aantal etnische ondernemers in de stedelijke gebieden gunstig ten opzichte van de rest van het land.

Effectiviteit GSB

De effectiviteit van het GSB op de versterking van de concurrentiepositie van steden valt net als bij andere doelstellingen niet eenduidig te bepalen. Wel kan aannemelijk worden gemaakt dat het GSB heeft bijgedragen aan een versterking van de concurrentiepositie van steden⁵⁵.

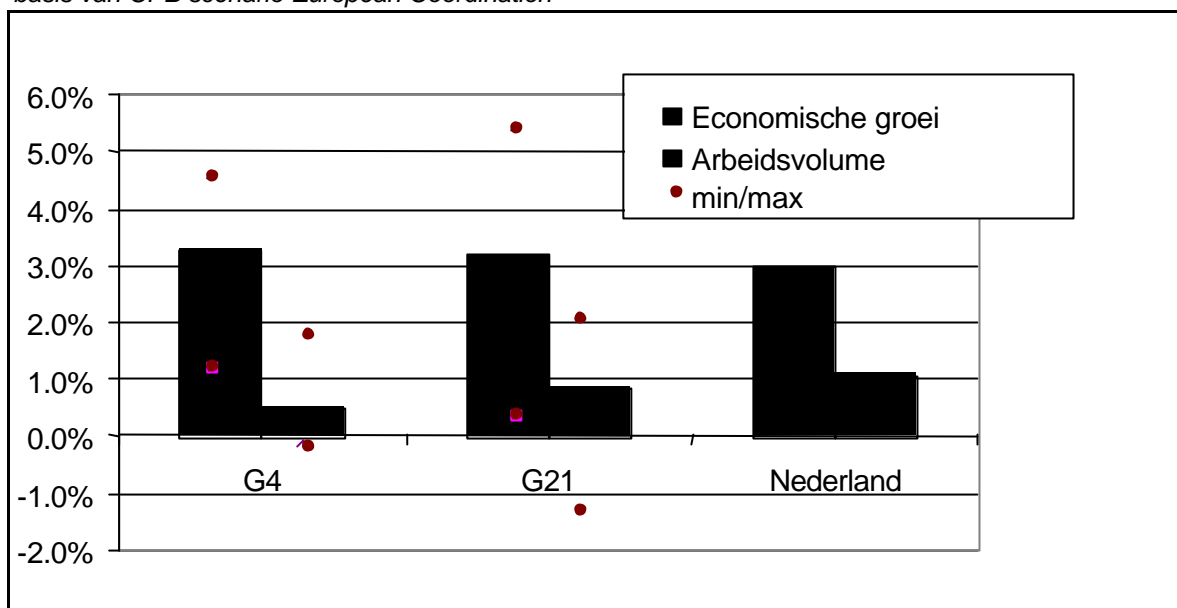
De nationale conjunctuur is de meest bepalende factor voor de groei van de stedelijke economie. Deze is maar moeilijk op stedelijk niveau te beïnvloeden. Dat geldt in mindere mate ook voor de sectorstructuur. Wel kan op de lange termijn door een actief acquisitie- en accommodatiebeleid economische herstructurering worden gestimuleerd. De herstructurering in de Twentse en Brabantse steden zijn voorbeelden van geslaagde ingrepen in de stedelijk sectorstructuur. Het belangrijkste aangrijpingspunt voor het GSB is echter de resterende stedelijke component in de economische groei. Kwaliteit van het ondernemerschap en een gunstig stedelijk vestigingsklimaat kunnen op stedelijk niveau worden gestimuleerd. Sociale aspecten, kwaliteit sociale en fysieke leefomgeving en veiligheid behoren ook bij de kwaliteit van het stedelijk vestigingsklimaat, zowel voor bedrijven als burgers.

Omdat de steden vanaf 1995 meer dan evenredig hebben geprofiteerd van de gunstige economische omstandigheden is er reden om aan te nemen dat het stadseconomiebeleid effect resorteert. De verschillen in economische groei tussen de 25 steden gezamenlijk en hun omgeving zijn veel minder groot dan in het verleden. Bij een vergelijking tussen de G4, de G21 en hun respectievelijke omgevingen blijkt de groei het grootst te zijn geweest in de omgeving van de vier grote steden, gevolgd door de vier grote steden zelf, de G21 en tot slot de omgeving van de middelgrote steden (zie figuur 9 hiervoor). Waren er in de periode 1970-1995 in een vergelijkbare groep van 22 steden slechts vier steden die beter scoorden dan hun omgeving, in de afgelopen vijf jaar waren dat er tien. Er bestaan overigens grote verschillen tussen de steden onderling.

Die onderlinge verschillen komen ook naar voren wanneer de economische groeicijfers op basis van het scenario 'European coordination' uit de Lange Termijn Verkenning van het CPB. De economische ontwikkeling in de G21 blijft enigszins achter bij de gemiddelde groei in de G4. Het arbeidsvolume groeit zowel in de G21 als in de G4 minder dan in Nederland. Hieruit kan worden afgeleid dat de GSB-steden in de komende jaren minder banengroei laten zien en een hogere arbeidsproductiviteit (zie figuur 10).

⁵⁵ In *Steden op koers*, SER 2002, p. 1 van de samenvatting, gaat de SER ook van deze aanname uit.

Figuur 10. Jaarlijkse groei (uitgedrukt in bruto product) Economie en Arbeidsvolume 1999 – 2010, op basis van CPB scenario European Coordination



Bron: CPB

De steden zijn verder vergeleken met de omgeving op potentierijke sectoren, het aantal starters, het aanbod van bedrijventerreinen en de kantoorontwikkeling. De achterliggende redenering is dat indien ontwikkelingen in de stad beter zijn dan in de omgeving het aannemelijk is dat het GSB heeft bijgedragen aan de versterking van de concurrentiepositie van de stad.

Het aandeel van potentierijke sectoren zoals verenigd in de zakelijke dienstverlening (o.a. ICT, financiële en juridische diensten, allerhande commerciële diensten) loopt nauwelijks uiteen tussen de steden en hun omgeving. De steden kennen een groter aandeel van werkgelegenheid in de overheidsdiensten (o.a. bestuur, onderwijs, zorg, welzijn). De omgeving heeft meer werkgelegenheid in de aan belang inboetende landbouw en industriële sectoren. Het lijkt er op dat de laatste jaren (1995-1998) zowel de stad als haar omgeving meegaan in de verdiensting van de economie.

In steden worden in de jaren negentig naar verhouding enigszins meer bedrijven gestart dan in de omgeving. Het aantal starters op alle vestigingen is in zowel stad als omgeving tussen 1990 en 2000 licht gestegen naar respectievelijk ruim 8 en een kleine 7 procent. De mate waarin loopt uiteen, maar in vrijwel alle steden loopt de stad voor op haar omgeving. In steden met een hoog aandeel starters, is wel vaak ook de omgeving ondernemingsgezind.

De situatie (per begin 2001) in het aanbod van bedrijventerreinen voor de korte termijn is in de omgeving rondom de steden verslechterd ten opzichte van de kortetermijnsituatie in de G30-steden. Steeds meer is in stedelijke gebieden te zien dat het tekort aan ruimte voor bedrijfslocaties niet langer een aangelegenheid is voor de stad alleen. Ook de gemeenten rondom steden zien zich vaker geconfronteerd met deze problematiek. De krapte lijkt in de omgeving zelfs heviger te worden dan in de steden zelf.

De kantoorontwikkeling is sinds medio jaren negentig in de omgeving van de steden hoger dan in de steden zelf. In de periode 1995 tot en met 1999 is de kantorenvoorraad in de steden uitgebreid met jaarlijks gemiddeld 3 procent, terwijl het bestand in de omgeving groeit met gemiddeld 5 procent.

Tot slot is uit onderzoek gebleken dat kleine bedrijven een groter economisch effect hebben op hun directe omgeving dan vestigingen van grotere ondernemingen⁵⁶. Een belangrijke trend van de laatste jaren is de sterke groei van het aantal "kleine" allochtone ondernemers. De allochtone ondernemer is vooral actief in kwetsbare wijken in de grote steden, waarbij de horecasector relatief hoog scoort. In deze sector weten startende allochtone ondernemers het zelfs langer vol te houden dan hun autochtone collega's in deze wijken. Dat komt onder meer doordat de allochtone bedrijven goed inspelen op de behoeften van de eigen groep⁵⁷. Zij vertrouwen daarbij zeer sterk op hun sociale netwerk in de directe omgeving van hun zaak. De toename van het aantal allochtone ondernemers is één van de indicaties van de effectiviteit van het GSB-beleid.

Doelstelling 3: Verbetering aansluiting onderwijs arbeidsmarkt

Inleiding

GSB-doelstelling

Het grotestedenbeleid staat een verbetering van de aansluiting van onderwijs op de arbeidsmarkt voor. Met deze doelstelling wordt beoogd het onderwijs beter af te stemmen op de arbeidsmarkt. Ondanks de economische groei van de afgelopen jaren, blijkt dat met name langdurig werklozen en in mindere mate allochtonen moeilijk een baan vinden. In deze groepen zit overigens een aanzienlijke overlap. Vaak heeft dit te maken met het opleidingsniveau. Het grotestedenbeleid heeft zich ten doel gesteld om te faciliteren bij een soepelere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Daarvoor is aan het begin van de GSB II-periode afgesproken deze doelstelling te volgen aan de hand van een indicator namelijk **het aandeel van de bevolking (16-25 jaar) dat maximaal over een vbo/mavo-diploma beschikt**. Dat aandeel moet dalen volgens de doelstelling.

Sectoraal beleid

De verbetering van de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt wordt door het volgende sectorale beleid ondersteund:

- leerlingen dienen tenminste een startkwalificatie te behalen;
- het bestrijden van onderwijsachterstanden;
- het verminderen en tegengaan van voortijdig schoolverlaten;
- omscholing ten behoeve van sectoren met vraag naar arbeid.

De eerste drie doelstellingen dragen bij aan de daling van het aandeel van de bevolking (16-25 jaar) dat maximaal over een vbo/mavo-diploma beschikt. Daarbij zij ten aanzien van het de eerste doelstelling opgemerkt dat het begrip 'startkwalificatie' zich laat omschrijven als het behalen van een havo-diploma of een diploma op niveau 2 volgens de Wet Educatie Beroepsonderwijs (WEB). Het sectoraal beleid is hiermee ambitieuzer dan de GSB-indicator. De GSB-indicator streeft namelijk impliciet naar een beroepsbevolking met een diploma hoger dan een vbo/mavo-diploma. Dit hoeft nog geen startkwalificatie te zijn aangezien niveau 1 volgens de WEB ook hoger is dan een vbo-diploma. Het SCP constateert ten aanzien van de startkwalificatie dat voor veel leerlingen de lat te hoog wordt gelegd. De startkwalificatie is eenvoudigweg voor een deel van de jongeren niet haalbaar. Duale leerwegen in samenwerking met de Regionale Opleidingscentra (ROC's) bieden dan uitkomst⁵⁸.

⁵⁶ Thurik, A.R. *Small firms, large firms and economic growth*, OCFEB discussion paper, Rotterdam, 1995.

⁵⁷ Tillaart, H. van den en Poutsma, E., *Een factor van betekenis. Zelfstandig ondernemerschap van allochtonen in Nederland*, ITS, 1998.

⁵⁸ SCP (2000), *Knelpunten in het stedelijk jeugdbeleid*, p. 55.

Om een bepaald opleidingsniveau te garanderen is het onderkennen van ontwikkelingsachterstanden bij een kind in een zo vroeg mogelijk stadium van groot belang. Immers, wanneer bij een kind in een vroeg stadium de ontwikkelingsachterstanden worden weggewerkt, geeft dat een beter uitgangspunt voor de verdere ontwikkeling van een kind en zal het kind beter in staat zijn mee te kunnen komen in de samenleving. Hetzelfde geldt voor de ontwikkelingen op school. Wanneer een kind zich goed op school kan ontwikkelen, zal het in ieder geval een startkwalificatie kunnen behalen, hetgeen een goede basis vormt voor de toetreding tot de arbeidsmarkt. Hieruit vloeit voort dat wanneer kinderen het onderwijs voortijdig verlaten, zij (zonder startkwalificatie) geen goede uitgangssituatie op de arbeidsmarkt hebben.

In het landelijk beleidskader van het Gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid stelt de overheid zich ten doel dat zoveel mogelijk leerlingen een startkwalificatie halen en dat schoolloopbanen gelijk verdeeld zijn over leerlingen met verschillende sociaal-culturele en talige achtergronden. Hiertoe dienen gemeenten in hun plannen plaats in te ruimen voor taalbeleid, voor- en vroegschoolse beleid en bestrijding van voortijdig schoolverlaten. Het landelijke beleidskader legt vast dat gemeenten zich in hun plan committeren om concrete resultaten te realiseren⁵⁹.

Tot slot is het belangrijk dat in de steden de vraag naar arbeid aansluit op het aanbod. Veel sectoren hebben behoefte aan personeel dat specifiek is opgeleid om bepaalde functies te kunnen vervullen. Omscholing van werkzoekenden is in dit geval een oplossing voor een mismatch tussen vraag en aanbod (opleiding) van arbeid.

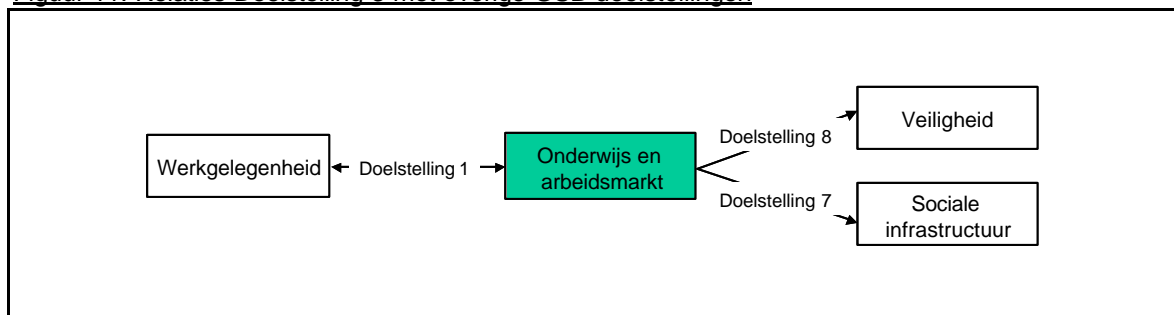
Samenhang tussen GSB-doelstellingen

De beschikbaarheid van onderwijspersoneel staat al enige tijd volop in de belangstelling. Om de grotestedenbeleid-ambities op het terrein van onderwijs in te kunnen vullen is de werkgelegenheid in de onderwijssector van belang. Er is dus een duidelijke relatie met doelstelling 1: werkgelegenheid. Op haar beurt bepaalt het opleidingsniveau weer de kansen op de arbeidsmarkt voor jongeren. Er gaat dus ook een positieve impuls vanuit doelstelling 3 naar doelstelling 1.

Een goed opgeleide jongere raakt minder snel in de verleiding om zich toe te leggen op criminaliteit. Het beperken van vroegtijdig schoolverlaten en spijbelen reduceert daarmee het risico voor de veiligheid (doelstelling 8). Uit de praktijk blijkt dat crimineel gedrag bijna altijd vooraf gegaan wordt door voortijdig schoolverlaten⁶⁰. Het is derhalve van groot belang dat jongeren hun school afmaken en daarna deelnemen aan het arbeidsproces.

Omdat via het onderwijs direct en indirect ook een maatschappelijk aanvaarde set van normen en waarden wordt doorgegeven, heeft onderwijs ook een invloed op de sociale infrastructuur.

Figuur 11. Relaties Doelstelling 3 met overige GSB-doelstellingen



⁵⁹ TK, 1999-2000, 27 020, nr. 14

⁶⁰ SCP (2000), *knelpunten in het stedelijk jeugdbeleid*, p. 51.

De behaalde resultaten

Wat zijn de resultaten van doelstelling 3?

Uit NWW-gegevens van de RBA's blijkt dat het aantal NWW'ers met middelbare en hogere opleidingen sterker dalen (7 procent daling in periode 96-98) dan het aantal NWW'ers met een lagere opleiding (4 procent daling in periode 96-98). Blijkbaar is er in de markt meer behoefte aan werknemers met een middelbare of hogere opleiding. Het grotestedenbeleid beoogt hier de afstemming tussen vraag en aanbod te verbeteren.

Om deze doelstelling te monitoren hanteert het GSB de indicator: aandeel van de bevolking 16-25-jarigen dat maximaal over een vbo/mavo-diploma beschikt. De doelgroep (aandeel 16-25-jarigen met vbo/mavo-diploma) is te benaderen door de uitstroom uit het reguliere voltijdonderwijs met vbo/mavo-niveau. Het aandeel dat uitstroomt uit het voltijdonderwijs op vbo/mavo-niveau lag midden jaren tachtig landelijk nog op ruim 35 procent, maar is in 1998 gedaald tot 30 procent⁶¹.

Daarmee is echter niet het hele aandeel van de bevolking (16-25 jarigen) bekend dat maximaal over een vbo/mavo-diploma beschikt aangezien een gedeelte uitvalt uit het reguliere onderwijs. Uit schoolloopbaanonderzoek onder leerlingen die in schooljaar 93/94 van start zijn gegaan in het voortgezet onderwijs blijkt dat de uitval (het staken van de opleiding zonder dat een diploma in het voortgezet onderwijs is behaald) na zeven jaar onderwijs gemiddeld iets meer dan 10 procent is. In de G21 komt het uitvalcijfer overeen met dit gemiddelde terwijl de uitval in de G4 beduidend hoger is met meer dan 15 procent.

Op basis van de huidige informatie zijn er nog onvoldoende kwantitatieve resultaten van doelstelling 3 te melden aan de hand van de van te voren vastgestelde GSB-indicator, 'aandeel bevolking (16-25 jaar) dat maximaal over een VBO/mavo-diploma beschikt'. Met een goed leerlingvolgsysteem met bijbehorend onderwijsnummer zal dat wel mogelijk worden⁶².

Invulling Rijksinstrumentarium door gemeenten

In de convenanten tussen het Rijk en de steden is afgesproken dat alle jongeren in de stad op school moeten zitten en een startkwalificatie behalen of aan het werk zijn. De steden hebben zich daartoe verplicht de ketens in beeld te brengen voor kinderen van 0-4 jaar, als voorbereiding op het naar school gaan, en voor kinderen vanaf 4 jaar. De steden (gemeenten) hebben de coördinerende functie temidden van vooral de onderwijsinstellingen, de jeugdzorg en de instanties voor de uitvoering van de Wet inschaling werkzoekenden.

In het primair onderwijs zou rondom de school een netwerk kunnen ontstaan met instellingen van jeugdzorg en instellingen voor naschoolse sociaal-culturele activiteiten en sportactiviteiten. Een sluitend netwerk in en om de school kan door de steden worden georganiseerd om ontwikkelingsbedreigende situaties en gedragingen te voorkomen en terug te dringen in de gehele jeugdketen. Vanuit het Rijk wordt gestimuleerd dat steden het concept Brede school verder uitwerken, daar dit een belangrijke ondersteuning kan zijn voor het jongerenbeleid. Dergelijke brede scholen worden in veel steden geïntroduceerd.

Uit een onderzoek van Oberon⁶³ blijkt dat alle steden uit de G25 momenteel werken aan de totstandkoming van brede scholen (landelijk geldt dat voor één derde van de gemeenten). Een nadere analyse van het databestand van het Jaarbericht Brede Scholen leert dat alle 25 GSB-steden aan de totstandkoming van brede scholen werken. Voor heel Nederland geldt dit voor 36% van de gemeenten.

⁶¹Zie SCP (2001) *De Sociale staat van Nederland 2001*, p. 87.

⁶²De Eerste Kamer heeft op 4-12-2001 het hiertoe strekkend wetsvoorstel aangenomen.

⁶³Oberon, *Brede Scholen in de G25. Secundaire analyses van het databestand jaarbericht brede scholen 2001*, november 2001.

De G25 onderscheiden zich daarbij in ambitieniveau en in tempo. De G25 willen relatief veel brede scholen realiseren. In de G21 ligt de ambitie tussen de 10 en de 20 brede scholen per gemeente. De vier grootste steden zitten hier nog boven. Landelijk wordt per gemeente gestreefd naar tussen de 1 en 5 brede scholen. Ook het tempo van het realiseren van brede scholen ligt in de G25 hoger dan landelijk. De overgrote meerderheid van gemeenten uit de G21 streeft er naar uiterlijk in 2005 alle beoogde brede scholen gerealiseerd te hebben. De realisatie van brede scholen in kwetsbare wijken krijgt bij de G25 meer prioriteit dan landelijk. Partners in de wijk zijn sterk betrokken bij de ontwikkeling van de brede scholen in de G21.

Ter preventie van schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten zet de gemeente verschillende middelen in. Ten eerste wil men de overgangen van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs en van het voortgezet onderwijs naar het secundair beroepsonderwijs verbeteren (doorlopende lijnen). Het gaat dan vooral om een goede doorverwijzing en overdracht van risicoleerlingen. Ten tweede worden in de scholen zorgteams ingezet ter verbetering van de zorgstructuur in de school. Deze teams kunnen doorverwijzen. Tot slot gebruikt men ter preventie ook wel het concept van de Brede school in het voortgezet onderwijs, of de verlengde schooldag.

Is een leerling toch uitgevallen dan wordt hij of zij langs een individueel traject gevoerd om terug naar school te gaan en een startkwalificatie te behalen of langs een alternatieve weg een plaats op de arbeidsmarkt te krijgen. Voor bepaalde groepen zijn er speciale trajecten ontwikkeld, omdat de reguliere sluitende aanpak voor hen vaak niet effectief blijkt te zijn (Turken, Marokkanen, Antillianen en Arubanen).

Tot slot spelen gemeenten een stimulerende rol bij technocentra, kenniscentra en samenwerkingsverbanden tussen onderwijs en bedrijfsleven om de aansluiting tussen onderwijs en de behoeften van het bedrijfsleven te verbeteren.

Conclusie

Algemeen beeld

Het is niet mogelijk gebleken de resultaten van doelstelling 3 (verbetering aansluiting onderwijs arbeidsmarkt) aan de hand van de van de voren bedachte GSB-indicator, aandeel bevolking (16-25 jaar) dat maximaal over een vbo/mavo-diploma beschikt, te meten. Door het ontbreken van een goed leerlingvolgsysteem met bijbehorend onderwijsnummer is de registratie van deze indicator onmogelijk. Op 1 februari 2002 treedt de Wet Onderwijsnummer in werking. Met deze wet krijgt iedere leerling die bekostigd onderwijs volgt een persoonsgebonden nummer, ook wel het 'onderwijsnummer' genoemd. Naar verwachting zal het monitoren van doelstelling 3 hierdoor vergemakkelijkt worden.

De gemeenten ondernemen in hun coördinerende functie allerlei maatregelen om een goed sluitend netwerk te realiseren waardoor jongeren niet kunnen uitvallen. Het Bredeschoolconcept is hier een goed voorbeeld van. In alle grote steden wordt hard gewerkt om brede scholen op te richten.

Effectiviteit van het GSB

Bij de gemeenten zijn er in de GSB II-periode talloze initiatieven ondernomen die bijdragen aan de verbetering van de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt. Op landelijk niveau is het echter niet mogelijk de resultaten van deze initiatieven te aggregeren door het ontbreken van afgestemde (kwantitatieve) gegevens. Het is derhalve onmogelijk de resultaten, laat staan effecten van het nationale GSB in kaart te brengen.

Doelstelling 4: Versterking positie stedelijke woonmilieus op de regionale woningmarkt

Inleiding

GSB-doelstelling

Het grotestedenbeleid beoogt de aantrekkelijkheid van het wonen in de stad ten opzichte van het wonen in regio te verhogen. Het economische draagvlak voor de stedelijke voorzieningen moet worden vergroot door te voorkomen dat **midden- en hogere inkomensgroepen uit de stad** wegtrekken en te zorgen dat de stad juist weer aantrekkelijk wordt voor deze groepen. Het beschikbaar zijn van door die midden- en hogere inkomens gewenste woningen is een randvoorwaarde voor het behouden van deze groepen. Het gaat dan vooral om het **aandeel koopwoningen** in de woningvoorraad (ten opzichte van het aandeel huurwoningen). Ook de prijsdifferentiatie – voldoende woningen in de verschillende prijscategorieën – is hierbij van belang. Een toename van dit aandeel moet leiden tot een versterking van stedelijke woonmilieus op de regionale woningmarkt.

Aanvullend aan de officiële GSB-indicatoren is het aantal **verhuisbewegingen** een indicatie voor de aantrekkelijkheid van de buurt en/of stad. Deze verhuisbewegingen moeten daarbij altijd gezien worden in relatie met inkomens, leeftijd, aanbodontwikkelingen en dergelijke; het gaat om het voorkomen van ongewenste segregatie. Tot slot is het illustratief te kijken naar de inspanningen die de steden zich getroosten waar het gaat om veranderingen in de woningvoorraad. De belangrijkste instrumenten daarin zijn **sloop en nieuwbouw**. Door middel van sloop worden kwalitatief mindere woningen uit de markt genomen, nieuwbouw voegt betere woningen toe.

Sectoraal beleid

Het aantrekkelijker maken van het wonen in de stad ten opzichte van het wonen in de regio wordt ondersteund door de volgende sectorale doelstellingen, die vooral in het Beleidskader Stedelijke Vernieuwing horend bij het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) geformuleerd zijn:

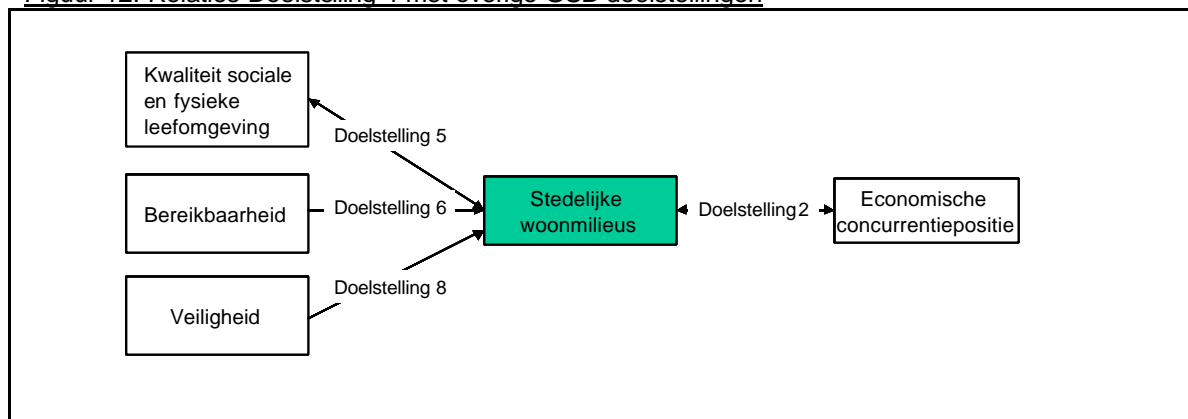
- het vergroten van de variatie en differentiatie van woonmilieus in de stad;
- het zorgvuldig, duurzaam en intensief omgaan met het ruimtegebruik in de stad;
- behoud van cultuurhistorische waarden van woningen en omgeving in de stad;
- verbetering van de fysieke voorwaarden voor economische activiteit, waardoor een goede functiemenging van wonen en werken in de stad wordt bereikt;
- verbetering van de milieukwaliteit in de stad;
- organisatorisch: -verticale integratie: schaalniveaus (regio, stad, wijk);
-samenwerking gemeente en overige betrokkenen (partnerschappen);
-koppeling woningvraag met woningmarkt.

Voor het meeste sectorale beleid is het nog te vroeg om resultaten te laten zien, aangezien het gaat om fysieke maatregelen waarvan de implementatie over het algemeen jaren tijd kosten.

Samenhang met andere GSB-doelstellingen

Naast een goed en gevarieerd woningaanbod is ook het realiseren van een goede fysieke leefomgeving (doelstelling 5) en het bieden van randvoorwaarden voor economische activiteit (doelstelling 2) van belang voor het behoud van hogere en middeninkomens in de stad. Om een stad aantrekkelijk te maken moeten natuurlijk de kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving en de veiligheid goed zijn (doelstelling 5 en 8). Tot slot moeten de economische activiteiten in de stad goed bereikbaar zijn (doelstelling 6).

Figuur 12. Relaties Doelstelling 4 met overige GSB-doelstellingen



De behaalde resultaten

Wat zijn de resultaten van doelstelling 4?

Een algemeen probleem in de steden, en een van de aanleidingen voor het grotestedenbeleid en het ISV, is de grote hoeveelheid eenzijdig opgebouwde wijken met goedkope huurwoningen uit de jaren 50 en 60, die naar de huidige maatstaven niet meer aantrekkelijk genoeg zijn voor groepen met hogere dan de laagste inkomens. Daarentegen is naar kwaliteit van woningen en woonomgeving een enorme vraag.

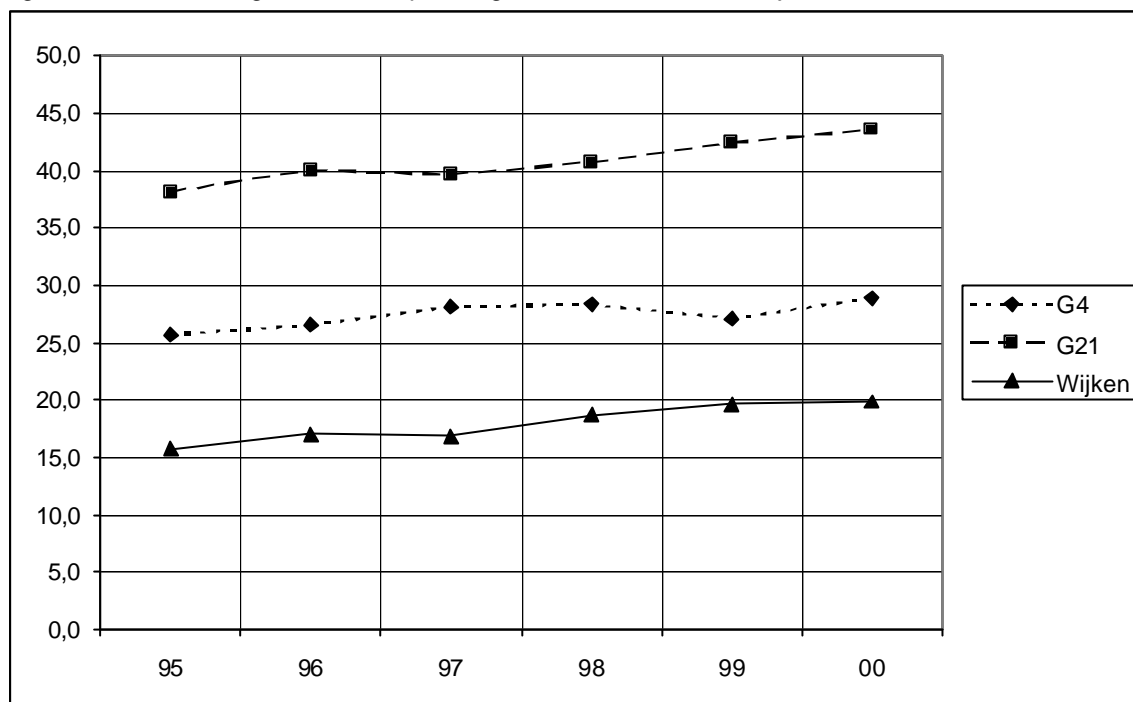
Een toename van het aandeel koopwoningen (ten opzichte van het aandeel huurwoningen) moet leiden tot een versterking van stedelijke woonmilieus op de regionale woningmarkt. Goedkope huurwoningen zijn sterk oververtegenwoordigd in de grote steden. In 1998 bestond vrijwel de helft van de woningvoorraad in de vier grote steden uit goedkope huurwoningen (ter vergelijking: in de rest van Nederland was dat 21 procent en in de G21 31 procent)⁶⁴.

Uit figuur 13 blijkt dat het aandeel koopwoningen in de G21 en hun aandachtswijken gestaag toeneemt sinds 1998. In de G4 is het beeld anders. Na een daling van het aandeel koopwoningen in 1999, is dit aandeel weer gestegen in 2000 tot iets boven het niveau van 1998. In de wijken van de G25 lijkt de stijging die in 1997 is ingezet af te nemen tot een constant aandeel.

Overigens loopt het aandeel koopwoningen in de G4 uiteen van 15,3% tot 40,7%. Binnen de G21 liggen de waarden tussen de 31,4% en 53,2%.

⁶⁴ SCP: De Sociale Staat van Nederland 2001, p.151.

Figuur 13. Ontwikkeling aandeel koopwoningen in G4, G21 en hun wijken tussen 1995 en 2000



Bron: Gemeentelijke Vastgoedbestanden

In tegenstelling tot de toename van het aandeel koopwoningen neemt de nieuwbouwproductie af. Uit figuur 14 blijkt dat de nieuwbouwproductie in de G25 behoorlijk is ingezakt sinds 1998 (na een stijging vanaf 1996). Dit mag als een knelpunt worden beschouwd, aangezien nieuwbouw als motor van de doorstroming functioneert en een soepele doorstroming noodzakelijk is voor de met herstructurering samenhangende herhuisvesting.

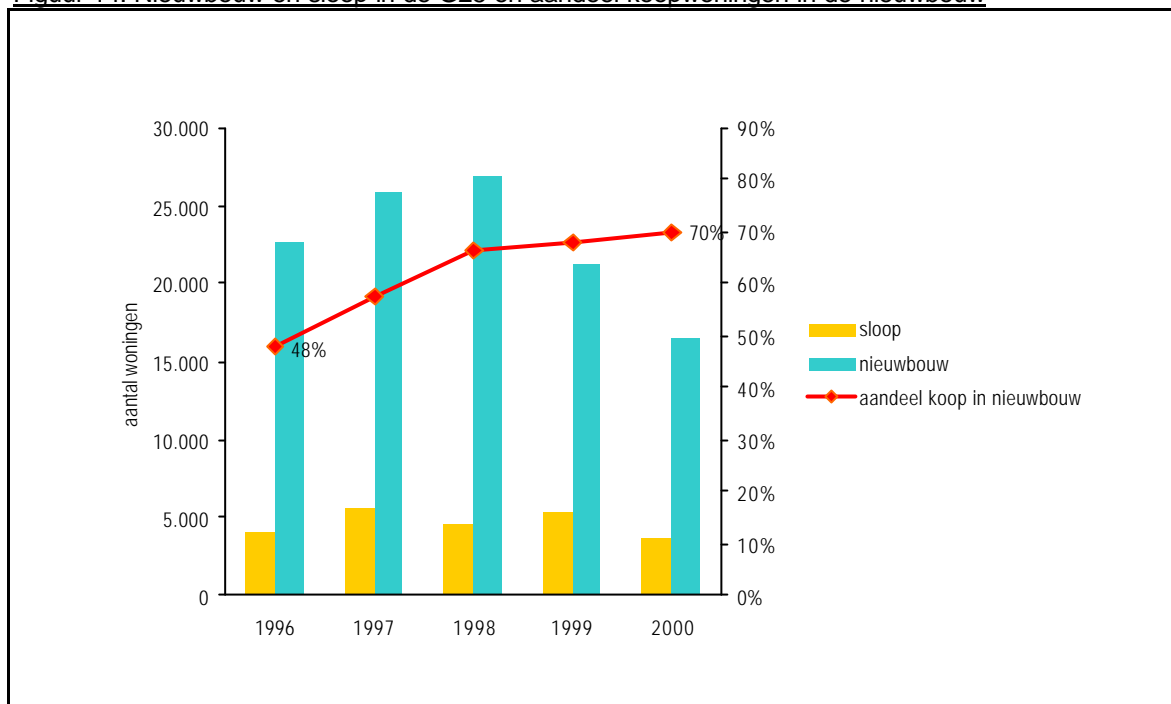
De sloop in de G25 komt nog niet echt van de grond. Het aantal gesloopte woningen schommelt de afgelopen jaar rond de 4.500 per jaar. Gezien de alom verkondigde herstructureringsopgave en de vele plannen die in ontwikkeling zijn, mag hier de komende jaren een stijgende lijn worden verwacht.

Een toenemend aandeel van de nieuwbouw in de G25 bestaat uit koopwoningen. Dit aandeel is toegenomen van 48 procent in 1996 tot 70 procent in 2000. Daarmee neemt het aandeel koopwoningen in de voorraad langzaam maar zeker toe, temeer daar de sloop in de G25 voor 95 procent huurwoningen betreft.

Een vergelijking met de rest van Nederland (figuur 15) leert, dat ook daar de woningproductie terugloopt, zij het minder sterk dan in de G25. In de rest van Nederland wordt naar verhouding minder gesloopt, wat samenhangt met een naar verhouding kleinere herstructureringsopgave. De aantallen gesloopte woningen echter lopen wel op.

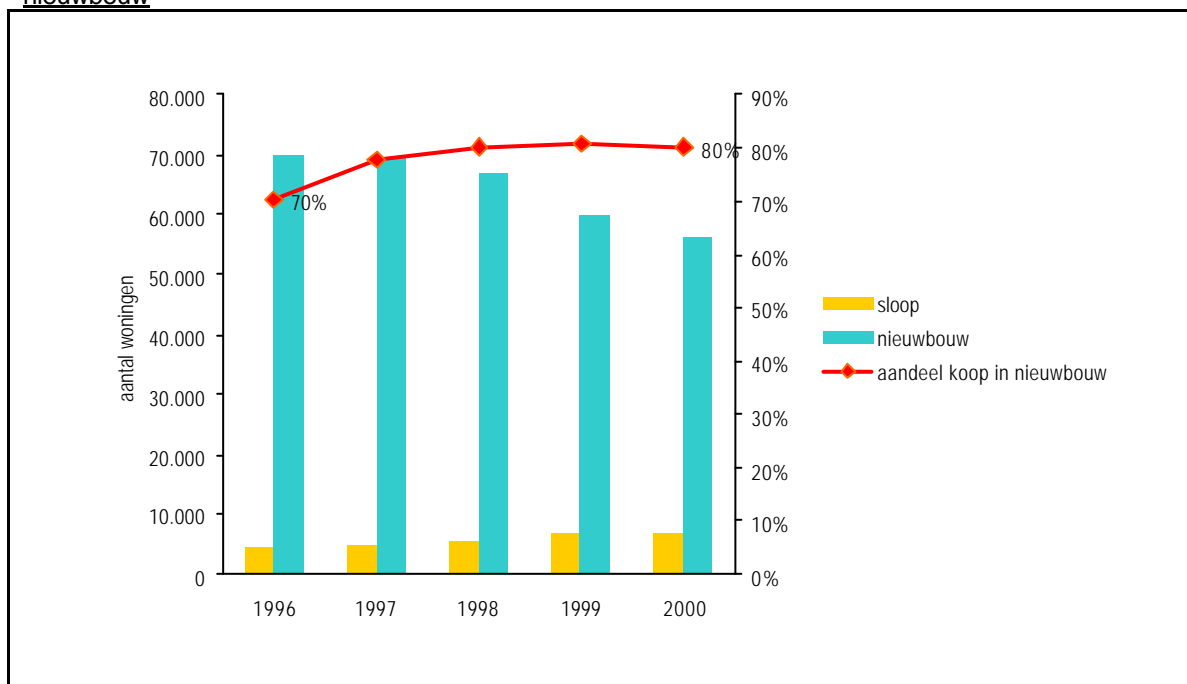
Buiten de G25 bestaat rond de 80 procent van de nieuwbouw uit koopwoningen. De G25 komen daar met 70 procent in 2000 dus dicht bij in de buurt, maar lopen hun achterstand op deze manier niet in, aangezien in de rest van het land nóg meer koopwoningen worden gebouwd.

Figuur 14. Nieuwbouw en sloop in de G25 en aandeel koopwoningen in de nieuwbouw



Bron: CBS, Woningmutatiebestanden.

Figuur 15. Nieuwbouw en sloop in Nederland exclusief de G25 en aandeel koopwoningen in de nieuwbouw



Bron: CBS, Woningmutatiebestanden

Om voorts de resultaten van deze doelstelling te meten is het *aandeel huishoudens behorend tot midden en hogere inkomens* in kaart gebracht. Het aandeel huishoudens behorend tot de midden en hogere inkomens laat in de periode tussen 1996 en 1998 een licht stijgende lijn zien. In de G21 en Nederland is er in die periode een gelijke ontwikkeling.

Binnen de G4 lag 1998 het kleinste aandeel huishoudens behorend tot de midden en hogere inkomens op 44 procent, het hoogste aandeel bedroeg 48,8 procent. De midden en hogere inkomensgroep wordt landelijk gevormd door 60 procent huishoudens met de hoogste inkomens. Binnen de G21 lag in 1998 het kleinste aandeel op 36,7 procent en het hoogste aandeel op 60,2 procent.

Opvallend is de verhoudingsgewijs sterke ondervertegenwoordiging van de huishoudens uit middengroepen in de G4⁶⁵. Dat heeft vermoedelijk te maken met een relatief kleine, en daardoor zeer dure koopsector, en een grote sociale huursector in deze steden. Huishoudens met middeninkomens en een koopwens kunnen die wens nauwelijks in steden realiseren, en vertrekken naar elders.

Aangezien hierboven een ontwikkeling wordt geschetst uit de GSB I-periode en er geen actuelere cijfers voorhanden zijn voor het aandeel huishoudens in midden- en hogere inkomenscategorieën, is ook gekeken naar de ontwikkeling van het aandeel midden en hoge inkomens op *persoonsniveau* in de periode 1995-1999. Daaruit blijkt dat dit aandeel, net als bij de huishoudens, in de G4 een toename kent. Voor de G21 geldt dat er na 1997 sprake is van een stabiele situatie. Vooral in de wijken die voorheen het meest in negatieve zin van het stadsgemiddelde afweken kan een groei worden genoteerd.

Tot slot kan de doelstelling gemeten worden aan de hand van de verhuisbewegingen op stads- en wijkniveau. Het aantal mensen dat vertrekt (per 1000 inwoners) uit de grote steden neemt af tussen 1996 en 2000. Alleen in de G4 is er sprake van stabilisering van het vertrek, terwijl deze in de G21 licht afneemt. In de wijken van de G25 is afname van het vertrek het sterkst.

Indien we naar het vertrek- of vestigingsoverschot kijken, dan is ook op basis hiervan een positieve ontwikkeling waarneembaar in de periode 1997-2000. Deze is het gunstigst in de situatie van de G21, gezien het gegeven dat hier het saldo tussen het aantal mensen dat zich in de stad vestigt en het aantal mensen dat vertrekt positief is en vrij sterk toeneemt, terwijl in de G4 en de wijken van de G25 wel het vertrekoverschot verminderd is, maar deze nog niet is omgeslagen in een vestigingsoverschot.

Invulling Rijksinstrumentarium door gemeenten

Gemeenten volgen bij het formuleren van hun maatregelen in hun Meerjarige Ontwikkelingsprogramma's (MOP's) over het algemeen het landelijke beleidskader Stedelijke Vernieuwing. Per sectorale doelstelling wordt hieronder een overzicht van de maatregelen door gemeenten weergegeven:

Om de variatie en differentiatie van woonmilieus te vergroten:

- maken gemeenten woningbouwkwavels bouwrijp en geven ze deze woningbouwkwavels uit;
- laat de gemeente nieuwe woningen bouwen en bestaande woningen verbeteren (door bijvoorbeeld samenvoeging van woningen en de verbouw van niet-woonpanden tot woningen);
- bevordert de gemeente eigen woningbezit (mede door de verkoop van woningen);
- het bevorderen van flexibel en aanpasbaar bouwen.

Ten tweede stimuleren gemeenten zorgvuldig, duurzaam en intensief ruimtegebruik door:

- het realiseren van een balans in de bebouwingsdichtheid door sloop en bouw;
- het realiseren van multifunctioneel ruimtegebruik door ondergronds bouwen of door hoogbouw.

Ten derde willen gemeenten cultuurhistorische waarden behouden door:

- de instandhouding en verbetering van woonhuismonumenten
- de bescherming van de historische kwaliteit van de bestaande omgeving

⁶⁵ SCP: De stad in de omtrek, 2001

Ten vierde verbeteren gemeenten de fysieke voorwaarden voor economische activiteit door:

- Het stimuleren van functiemenging van wonen en werken door het behouden en creëren van geschikte bedrijfsruimte in woongebieden:
 - het revitaliseren van verouderde bedrijventerreinen;
 - het ontwikkelen van nieuwe bedrijven terreinen;
 - het ontwikkelen van bedrijfsruimten voor startende ondernemers.

Ten vijfde willen gemeenten de milieukwaliteit verbeteren door:

- groenvoorzieningen in en rond de stad;
- de sanering van geluidshinder aan A- en railwoningen.

Tot slot nemen gemeenten organisatorische maatregelen:

- participatie van betrokken partijen, organisatie van het beheer van de openbare ruimte;
- bevordering eigen woningbezit, onder meer door de verkoop van huurwoningen door corporaties aan de bewoners, en het stimuleren van particulier opdrachtgeverschap;
- de ontwikkeling van vraag en aanbod van woningen en bedrijventerreinen op verschillende schaalniveaus (wijk, gemeente, regio) in samenhang met de uitvoeringsconvenanten, uitvoeringscontracten of uitvoeringsakkoorden in het kader van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (Vinex) en de uitvoeringsafspraken in het kader van de Actualisering Vinex;
- afstemming met de regio.

Conclusie

Algemeen beeld

Er wordt hard gewerkt om aantrekkelijker, gevarieerder en naar prijs gedifferentieerder woonmilieus te creëren. Overal zijn daartoe herstructureringsplannen in voorbereiding en in diverse stadia van uitvoering. Deze herstructureringsplannen zijn door de gemeenten benoemd in hun MOP's. Elke stad kan diverse voorbeeldprojecten noemen. Vaak vindt herstructurering ook plaats in een programmatische samenhang met de Vinexlocaties aan de randen van de stad of in overleg met de regio.

De onbalans op de woningmarkt tussen steden en hun omgeving is voorlopig echter nog niet weggewerkt. Tussen 1996 en 2000 is de nieuwbouwproductie van woningen aanzienlijk ingezakt. Waar de productie in de rest van het land met ca. 20 procent daalde, is deze in de G25 zelfs met ca. 30 procent gedaald⁶⁶. Terwijl juist in de G25 de grootste sloop- en herstructureringsopgave ligt. De staatssecretaris van VROM voert inmiddels overleg met de steden om tot een tempoverhoging in de herstructurering van wijken te komen, maar substantiële veranderingen in de woningvoorraad nemen veel tijd in beslag. Verder heeft de Taskforce Woningbouwproductie⁶⁷, bestaande uit alle bij de woningbouw betrokken partijen (AVBB, Neprom, NVB, BouwNed, NVTB, NVM, Aedes, VNG, IPO en het ministerie van VROM) een reeks van veelsoortige maatregelen en aanbevelingen gepresenteerd om de daling in de productie van woningen tegen te gaan.

Momenteel is het daarom nog veel te vroeg om resultaten te boeken op deze doelstelling. Daarbij is de verandering van de stedelijke woningvoorraad uiterst complex en potentieel tegenstrijdig. De verkoop van sociale huurwoningen biedt bijvoorbeeld goede perspectieven wanneer de huurder aangeeft graag de woning over te nemen. Het moet alleen geen doel op zichzelf worden om deze woningen te

⁶⁶Bewerking van CBS-gegevens over woningmutatiebestanden, door Rigo bewerkt.

⁶⁷Eindrapport Taskforce Woningbouwproductie, *Achterblijvende woningbouwproductie; problematiek en maatregelen*, januari 2002.

verkopen en men moet waken voor verdringing van lagere inkomensgroepen en verschraling van het aanbod van corporaties⁶⁸. Niet alleen kopers zijn goede burgers, huurders zijn dat net zo goed. Onderzoek in de VS en Duitsland geeft aan dat kopers niet automatisch meer zijn betrokken bij hun buurt en meer willen investeren in hun omgeving. Samenwerking met woningcorporaties is belangrijk.

Effectiviteit GSB

De concurrentiepositie van stedelijke woonmilieus op de woningmarkt vertaalt zich onder andere in koopkracht van de daar gevestigde huishoudens, bij een toename van het aantal midden en hogere inkomens moet die immers stijgen, tenzij de lagere inkomens sterker dalen. De ontwikkeling van de draagkracht van de huishoudens tussen 1995 en 1998 op de woningmarkt van de stad en haar omgeving toont dat de stedelijke huishoudensinkomens in de grote steden doorgaans onder de inkomensniveaus van de omgeving liggen. En deze verschillen nemen toe. Dit kan te maken hebben met een stijging van het aantal lage inkomensgroepen in de steden. Het zegt echter niets over de effectiviteit van het beleid.

Doelstelling 5: Verbeteren kwaliteit sociale en fysieke leefomgeving

Inleiding

GSB-doelstelling

De vijfde doelstelling van het GSB is de verbetering van de kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving van kwetsbare wijken. De kwaliteit sociale en fysieke leefomgeving van een wijk uit zich in de waardering van de bewoners voor hun leefomgeving. Doel van het GSB is dan ook om deze waardering voor de leefomgeving (inclusief de groene ruimte) te vergroten, met name in de aangewezen wijken. Eén van de middelen om de kwaliteit sociale en fysieke leefomgeving te vergroten is het plegen van ingrepen in de fysieke leefomgeving.

Om de voortgang op de kwaliteit sociale en fysieke leefomgeving te volgen, nemen de bij GSB betrokken steden tweejaarlijks onder bewoners een standaardenquête af over kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving en veiligheid. Deze enquêtes worden reeds sinds de eerste GSB-periode afgenomen, zodat ook resultaten over deze periode bekend zijn. Het oordeel over de kwaliteit sociale en fysieke leefomgeving wordt allereerst gemeten aan de hand van een **rapportcijfer voor de woonomgeving en de evaluatie van de buurt**. Doel van het GSB is om het gemiddelde rapportcijfer te laten stijgen. Daarnaast wordt het oordeel over kwaliteit sociale en fysieke leefomgeving gemeten aan de hand van het **aandeel van bewoners dat (zeer) tevreden is over de groenvoorziening in de buurt**. Doel van het GSB is om dit aandeel te laten stijgen. Tenslotte wordt de indicator 'verloedering' gebruikt om de kwaliteit sociale en fysieke leefomgeving van een buurt te monitoren. Onder verloedering wordt verstaan: het vóórkomen van bekladding, rommel en hondenpoep op straat, vernieling van telefooncellen, bus- of trambokjes. De bedoeling van het GSB is om het kengetal 'verloedering' te laten dalen.

Sectoraal Beleid

Het beleid gericht op het verbeteren van de kwaliteit sociale en fysieke leefomgeving valt onder het kader van ISV. ISV zet in op een twaalfstal prestatievelden, waaronder omgevingskwaliteit, duurzaamheid en het bieden van gevarieerde woonmilieus. Een gevarieerde en aantrekkelijke woonomgeving maakt dat een buurt prettig is om in te wonen, werken en leven. Dit versterkt de binding van bewoners met hun buurt. In het kader van ISV wordt hierbij vooral ingezet op de aanwezigheid van groen en groenvoorzieningen, speelvoorzieningen en het beperken van overlast. Bij een aantrekkelijke

⁶⁸Nyfer, "En de stad zeilt verder", november 2000.

woonomgeving hoort ook het behoud van cultuurhistorische waarden van woningen en omgeving in de stad te behouden, wat niet alleen effect heeft op de kwaliteit sociale en fysieke leefomgeving van de huidige bewoners, maar ook de aantrekkingskracht van een wijk op anderen vergroot.

Ook de milieukwaliteit heeft naar verwachting een positief effect op de waardering van bewoners voor hun leefomgeving. Met name in de beperking van overlast voor bewoners op het gebied van lawaai en lucht- en bodemverontreiniging speelt milieukwaliteit een rol op het gebied van de kwaliteit sociale en fysieke leefomgeving. Overlast kan op termijn leiden tot negatieve effecten voor de gezondheid.

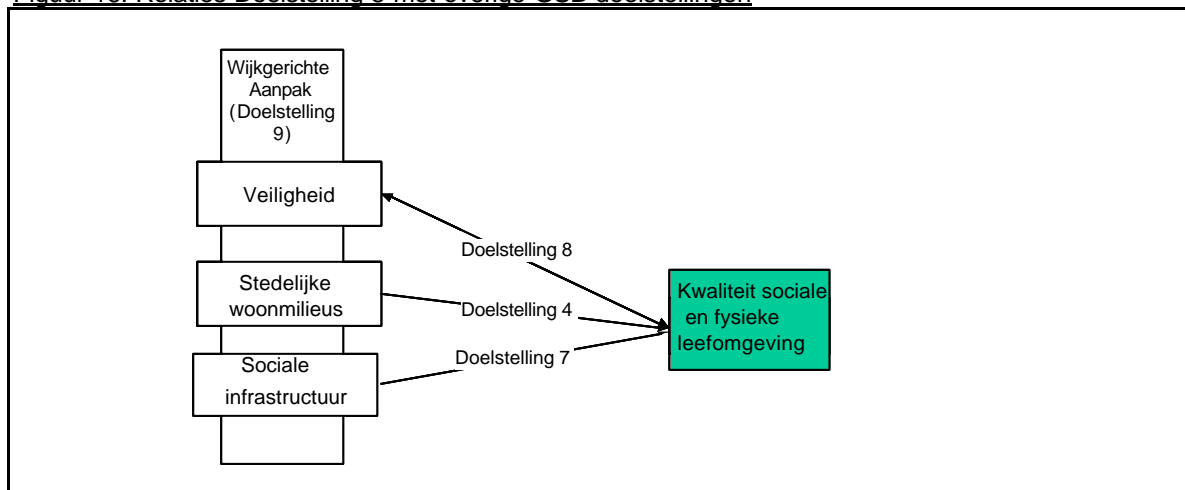
ISV zet verder in op het versterken van de betrokkenheid van bewoners bij de dagelijkse leefomgeving. Het gaat dan bijvoorbeeld om de contacten die men heeft, of men zich inzet voor een buurt, of men een gevoel van saamhorigheid heeft, enzovoort. Het perspectief dat bewoners hebben op onderwijs, werk en maatschappelijke participatie is een voorwaarde voor het succesvol bestrijden van overlast, vernielingen, vandalisme en onveiligheid. Op dit onderwerp ligt er een duidelijke relatie met GSB-doelstelling 7: versterking van de sociale infrastructuur.

De monitor Stedelijke Vernieuwing volgt via een aantal outputindicatoren de ingrepen in de fysieke leefomgeving en sluit daarnaast aan op het onderzoek "Leefbaarheid en veiligheid". In september 2001 zijn de resultaten van de nulmeting van de Monitor beschikbaar gekomen (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Monitor Stedelijke Vernieuwing, Nulmeting). In de voortgangsbrief Grotestedenbeleid van september 2001 zijn de resultaten samengevat.

Samenhang met andere GSB-doelstellingen

De kwaliteit sociale en fysieke leefomgeving in wijken wordt niet alleen bepaald door de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, maar ook door de sociale infrastructuur in een wijk en door de door bewoners ervaren en geconstateerde veiligheid. Er is een duidelijke relatie tussen GSB doelstelling 5 (kwaliteit sociale en fysieke leefomgeving) en de GSB doelstellingen 4 (versterking positie stedelijke woonmilieus), 7 (versterking sociale infrastructuur), 8 (verbetering van de veiligheid) en 9 (duurzaam herstel kwetsbare wijken).

Figuur 16. Relaties Doelstelling 5 met overige GSB-doelstellingen



In het kader van de verbetering van de veiligheid in buurten worden bijvoorbeeld meer toezichthouders aangesteld. Deze toezichthouders zullen onder meer toezien op het beperken van overlast, in de zin van lawaai, vandalisme en dergelijke. Naar verwachting hebben deze maatregelen zowel een directe positieve bijdrage aan de kwaliteit sociale en fysieke leefomgeving,

maar verhogen ze bovendien de waardering van bewoners voor hun woonomgeving.

Met name de sociale kwaliteit van de leefomgeving (betrokkenheid bij de buurt, hoe gaan mensen met elkaar om e.d.) speelt een belangrijke rol in het oordeel van bewoners over de kwaliteit sociale en fysieke leefomgeving van hun wijk. Daarom wordt tevens beleid gevoerd ter versterking van de sociale infrastructuur, zodat onvrijwillige segregatie wordt tegengegaan.

Via de regeling "Onze buurt aan zet" krijgen bewoners de kans om met de gemeente plannen op te stellen om de kwaliteit sociale en fysieke leefomgeving, veiligheid en integratie in hun wijk te verbeteren. Dit plan kan tot doel hebben om de buurt op te knappen, schoon te houden of veiliger te maken. De plannen kunnen betrekking hebben op de aspecten wijk en jeugd, veiligheid, kwaliteit sociale en fysieke leefomgeving en ICT en veiligheid.

Het bieden van gevarieerde woonmilieus moet leiden tot een woonomgeving die beter past bij de behoefte van de burgers. Bestaand stedelijk gebied moet daardoor aantrekkelijker en toegankelijker worden voor midden en hogere inkomensgroepen. GSB-doelstelling 4 (versterking positie stedelijke woonmilieus op de regionale woningmarkt) richt zich hierop. De verwachting is dat het verbeteren van de doorstroombmogelijkheden op de woningmarkt binnen een buurt de sociale cohesie kan vergroten. Het samenvoegen van woningen, het bevorderen van gemengde woon-/werkmilieus door herstructurering en het ontwikkelen van (nieuwe) bedrijfsterreinen, en het bevorderen van het eigenwoningbezit spelen hierbij een belangrijke rol.

GSB zet ook sterk in op een gebiedsgerichte aanpak. Via gerichte maatregelen worden buurtspecifieke problemen en ook kansen opgepakt. De wijkgerichte aanpak, die in GSB-doelstelling 9 expliciet wordt uitgewerkt, heeft in de loop van de ontwikkeling van het grotestedenbeleid een steeds belangrijkere rol gekregen. De G21 geven in hun memorandum aan dat in binnensteden en woonwijken, en daar vaak in samenhang met de herstructureringsactiviteiten, veel projecten zijn opgezet om de kwaliteit van de openbare ruimte verbeteren. Getracht wordt de burgers daar zoveel mogelijk bij te betrekken.

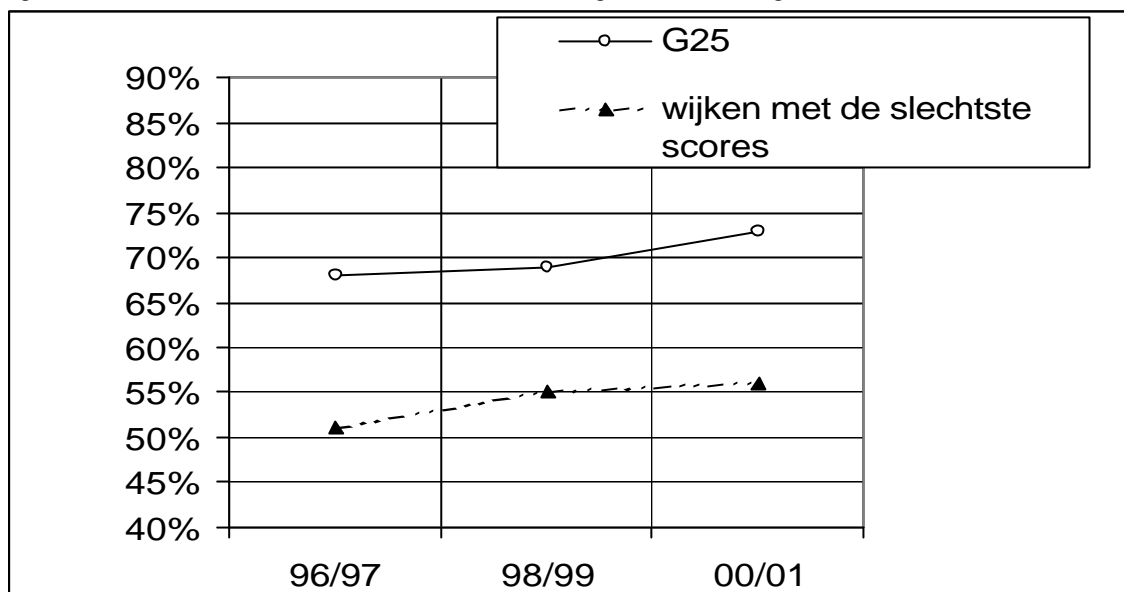
De behaalde resultaten

Wat zijn de resultaten van doelstelling 5?

Op de doelstelling verbeteren van de kwaliteit sociale en fysieke leefomgeving is een stap vooruit gezet. Het rapportcijfer voor de woonomgeving ligt gemiddeld op 7,2 (een kleine stijging met 0,1 punt). In geen enkele stad wordt een onvoldoende gegeven. In de wijken waar men verhoudingsgewijs het minst tevreden is over de woonomgeving ligt het rapportcijfer gemiddeld op 6,6. Op de eerste indicator (rapportcijfer van de woonomgeving) is de ontwikkeling met andere woorden stabiel.

De twee andere indicatoren vertonen duidelijke verbeteringen. Zo is de ontwikkeling op de indicator tevredenheid over de groenvoorzieningen gunstig. Deze tevredenheid is zowel op stadsniveau als in de wijken die het voorheen het slechtste deden licht gestegen (zie figuur 17).

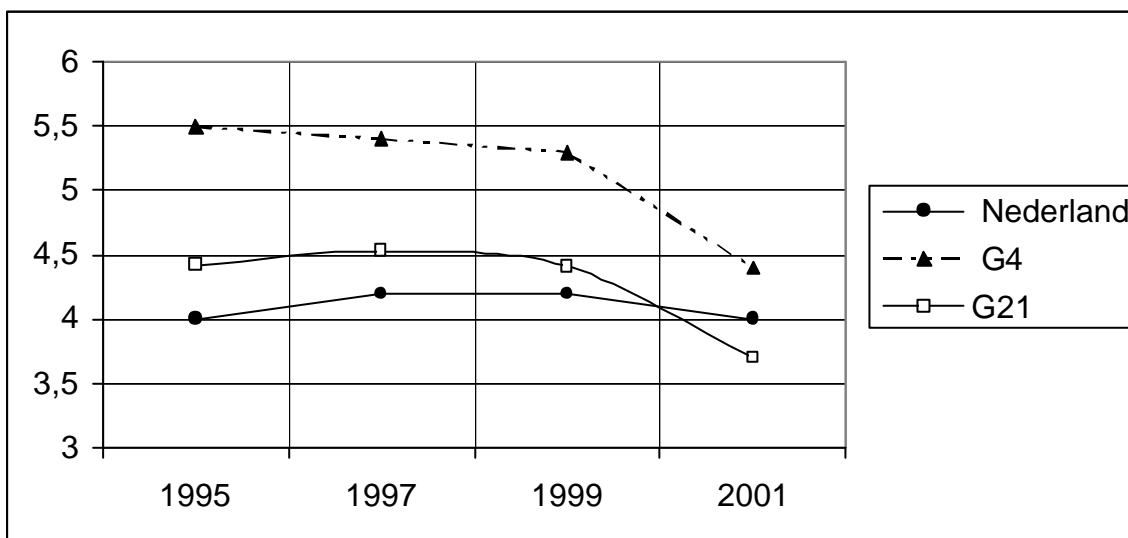
Figuur 17. Aandeel inwoners dat tevreden is over de groenvoorzieningen



Bron: ISEO

Uit de metingen van de Politiemonitor Bevolking blijkt dat de door bewoners ervaren verloedering in de steden sinds 1997 fors is gedaald (zie figuur 18). Gemiddeld in de G4 is de ervaren verloedering (schaalscore van 0 – 10) tussen 1999 en 2001 met een volle punt gedaald. Het gemiddelde van de G21 ligt in 2001 voor het eerst onder het Nederlandse gemiddelde.

Figuur 18. Ontwikkeling van door bewoners ervaren verloedering 1995 - 2001



Bron: Politiemonitor Bevolking, bewerking ISEO

Opgemerkt moet worden dat de uitkomsten van de stedelijke onderzoeken Leefbaarheid en Veiligheid vanuit dezelfde vragen tot een afwijkende ontwikkeling komen ten opzichte van de Politiemonitor Bevolking. De stedelijke onderzoeken laten op stadsniveau juist een stijging van de ervaren verloedering zien. Ook in de wijken waar verloedering het meest voorkomt is een stijging waarneembaar die overigens minder is dan het stadsgemiddelde. De stedelijke onderzoeken zijn gebruikt om binnen de stad de ontwikkeling van wijken te kunnen volgen. Politiemonitor Bevolking wordt gebruikt om de ontwikkeling in de groepen van steden te kunnen volgen en te vergelijken met de

landelijke ontwikkeling. In het kader van GSB-monitor zal nader worden onderzocht waarin verklaringen gelegen kunnen zijn voor de verschillende uitkomsten van hetzelfde meetinstrumentarium.

Invulling Rijksbeleid door gemeenten

De gemeenten hebben op de genoemde prestatievelden in hun MOP's doelstellingen en maatregelen in gedefinieerd die passen bij de lokale situatie. Deze gemeentelijke doelstellingen en maatregelen verschillen dus sterk tussen gemeenten onderling. De ene gemeente zet voor een bepaalde buurt vooral in op het realiseren van meer voorzieningen (groen, winkels etcetera), terwijl in een andere buurt vooral ingrepen in de woningvoorraad of de infrastructuur nodig zijn.

Conclusie

Algemeen beeld

Het onderzoek Leefbaarheid en Veiligheid laat zien dat de verloedering in de GSB-steden sneller afneemt dan de verloedering in Nederland als geheel, terwijl de tevredenheid over de groenvoorzieningen in de steden de laatste jaren toeneemt. Ook het rapportcijfer voor de woonomgeving is in de GSB-steden de laatste jaren gestegen.

Gesteld kan worden dat het beleid dat zich richt op de verbetering van de kwaliteit sociale en fysieke leefomgeving een positief effect moet hebben op de door bewoners ervaren kwaliteit sociale en fysieke leefomgeving van buurten. Immers, het onderzoek van Intomart laat zien dat de kwaliteit van de woning en woonomgeving een verklarende factor is voor deze kwaliteit sociale en fysieke leefomgeving.

Omdat onder meer in het kader van ISV – en in de eerste GSB-periode de stads- en dorpsvernieuwing – ingrepen worden gedaan op het gebied van de woonomgeving (waaronder de groenvoorzieningen en maatregelen ter bestrijding van overlast en verloedering) en de kwaliteit van de woningvoorraad is de verwachting dat deze positieve trends zich in de toekomst zullen voortzetten.

Effectiviteit GSB

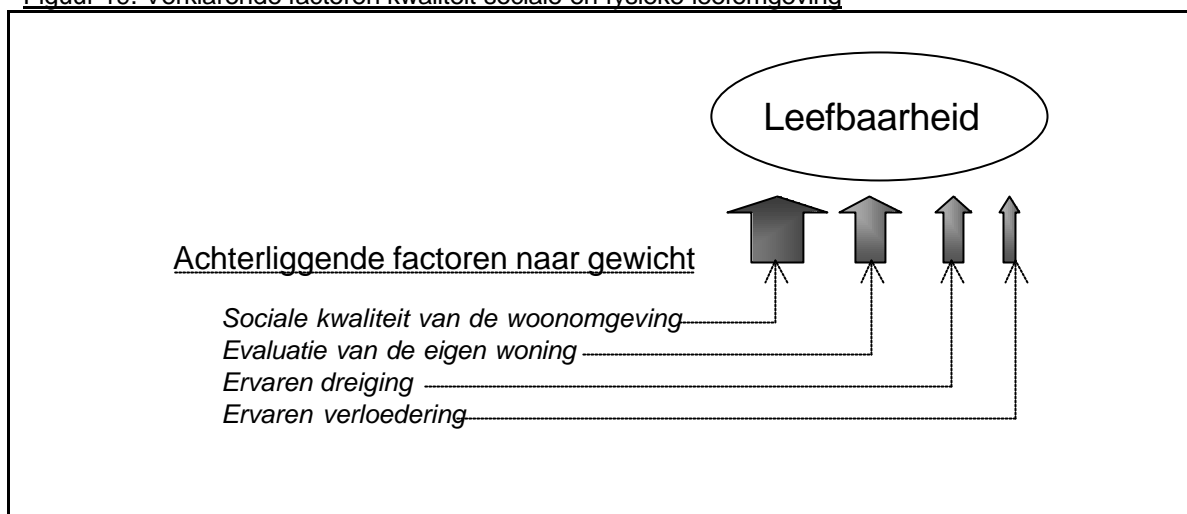
De analyse van Intomart ("Kwaliteit sociale en fysieke leefomgeving- en veiligheidsmonitor. Secundaire analyses III", februari 2002) laat zien dat de evaluatie van de woning en van de buurt wel een sterke invloed heeft op de kwaliteit sociale en fysieke leefomgeving: naarmate bewoners meer tevreden zijn over hun eigen woning en hun buurt, scoort de kwaliteit sociale en fysieke leefomgeving van de buurt waarin men woont ook hoger. De mate van verloedering speelt volgens Intomart ook een bescheiden rol.

Maatregelen in de woonomgeving die de kwaliteit van de woning en de buurt verbeteren en beter laten aansluiten op de eisen en wensen van bewoners moeten dus positief bijdragen aan de ervaren kwaliteit sociale en fysieke leefomgeving. Herstructureringsingrepen, zowel in het kader van de stads- en dorpsvernieuwing (GSB-I) als in het kader van ISV (GSB-II) zouden dan ook hun uitwerking moeten gaan krijgen in de score op de kwaliteit sociale en fysieke leefomgeving. Deze relatie wordt naar verwachting inzichtelijk na de vervolgmeting van de Monitor ISV (2002), omdat op dat moment de eerste resultaten van feitelijke fysieke ingrepen gemeten worden in het kader van GSB.

De sociale kwaliteit van een buurt en de mate van medeverantwoordelijkheid zijn, zoals ook door Intomart wordt aangetoond, ook een belangrijke verklarende factor voor de door de bewoners ervaren kwaliteit sociale en fysieke leefomgeving. De verwachting mag dus zijn dat in het kader van ISV en in het kader van GSB-doelstelling 7 in de gemeentelijke MOP's geformuleerde maatregelen in dit kader nog een verder positief effect zullen hebben op de kwaliteit sociale en fysieke leefomgeving.

Het onderstaande overzicht geeft schematisch de door Intomart inzichtelijk gemaakte belangrijkste invloeden op de door bewoners ervaren kwaliteit sociale en fysieke leefomgeving weer.

Figuur 19. Verklarende factoren kwaliteit sociale en fysieke leefomgeving



Bron: Intomart

Doelstelling 6: Vergroten bereikbaarheid economische activiteiten

Inleiding

GSB-doelstelling

Het grotestedenbeleid stelt zichzelf ten doel *de bereikbaarheid van economische activiteiten (t.b.v. productie en consumptie) te vergroten*. Het gaat hier om een verbetering van het openbaar vervoer, alsmede de stimulering van het fietsgebruik, in combinatie met een zorgvuldig ruimtelijk ordeningsbeleid, zoals het verdichten van economische activiteiten (en voorzieningen) rondom vervoersknooppunten. Het gaat vooral om de interne bereikbaarheid, dus de bereikbaarheid van functies *in* de stad. Voor de externe bereikbaarheid, de bereikbaarheid *van* de stad, wordt verwezen naar de vigerende beleidskaders van het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer en het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport. Dit beleid vormt vooralsnog geen onderdeel van het grotestedenbeleid. In de praktijk blijkt de scheidslijn tussen interne en externe bereikbaarheid overigens lastig te trekken.

Voor de monitoring van de bereikbaarheid van economische activiteiten zijn er in de GSB-monitor geen indicatoren beschikbaar. Om voldoende inzicht te kunnen bieden in de stand van zaken en ontwikkelingen op dit gebied is gekozen voor een **kwalitatieve toetsing**. De steden zullen hier in hun zelfanalyses aandacht aan besteden. Verder kan de voortgang op deze doelstelling worden gemeten aan de hand van de **tevredenheid van ondernemers over de autobereikbaarheid van de G25**⁶⁹ en **bereikbaarheid van bedrijvenlocaties**, indicatoren voor de externe bereikbaarheid, die zijn opgenomen in de Benchmark Gemeentelijk Ondernemingsklimaat.

⁶⁹ eigenlijk behoort dit, zoals gezegd, niet tot het grotestedenbeleid maar het is hier toch opgenomen om als referentie te dienen voor de autobereikbaarheid van bedrijventerreinen. Daarnaast is de scheidslijn tussen interne en externe bereikbaarheid moeilijk te trekken.

Sectoraal beleid

Het beleid om de bereikbaarheid van economische activiteiten te vergroten bevindt zich binnen het grotestedenbeleid op het raakvlak tussen de fysieke en de economische pijler. De vergroting van de bereikbaarheid van economische activiteiten is expliciet onderdeel van het stedelijke vernieuwingsbeleid dat wordt uitgevoerd door de Ministeries van VROM, EZ en LNV in het kader van ISV en het beleid van V&W dat wordt ondersteund via een aantal specifiek regelingen.

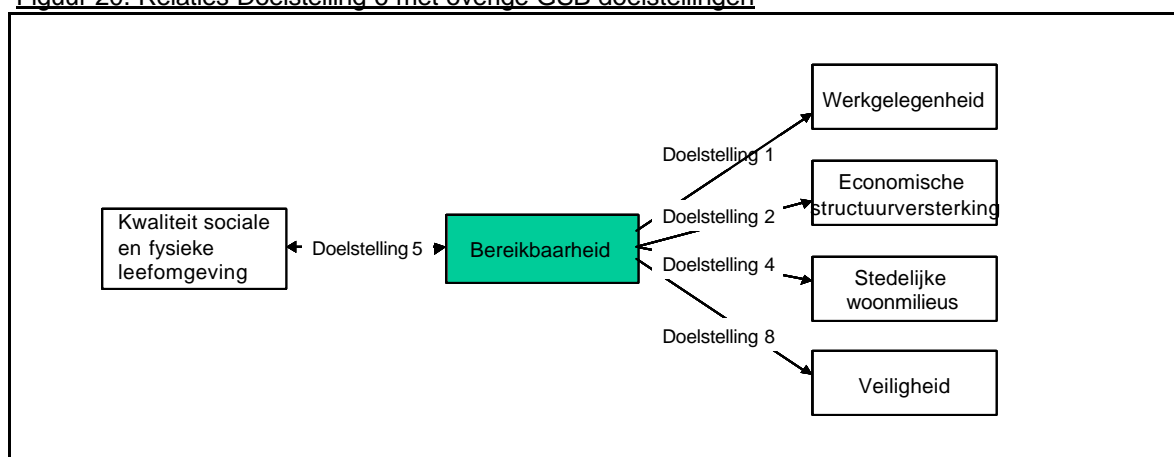
De ISV-doelstellingen zijn beschreven in het beleidskader stedelijke vernieuwing en meer in het bijzonder in het prestatieveld 'verbeteren fysieke condities economische versterking'. In dit prestatieveld wordt het volgende gesteld: *'Het economisch functioneren van de steden is in belangrijke mate bepalend voor de Nederlandse economie. Het is van belang dat de sociale en economische dynamiek overeind blijft. Oplossingen zijn ondermeer het revitaliseren van verouderde bedrijfsterreinen, het ontwikkelen van nieuwe bedrijfsterreinen, het investeren in de bereikbaarheid van steden en het stimuleren van gemengde woon- en werkmilieus'*⁷⁰.

Naast de ISV-gelden zijn er een aantal specifieke V&W-gelden die deel uitmaken van het grotestedenbeleid. Voor deze gelden is geen overkoepelend landelijk beleid vastgesteld. Het gaat om de regelingen "bijdrage exploitatie openbaar vervoer", "regionale / lokale infrastructuur subsidies" en de gebundelde doeluitkering en de regeling "intermodaal vervoer terminals en knooppunten". Deze gelden gaan voor het grootste deel naar provincies en kaderwetgebieden en via deze worden de gelden voor een aanzienlijk deel in de inliggende grote en middelgrote steden besteed en (thans nog) voor een klein deel in de grote steden buiten de kaderwetgebieden.

Samenhang met beleid uit andere doelstellingen

Het vergroten van de bereikbaarheid van economische activiteiten ondersteunt ook andere GSB-doelstellingen, zoals de versterking van de economische concurrentiepositie van de stad (doelstelling 2), de werkgelegenheid (doelstelling 1) en, indirect, veiligheid (doelstelling 8). De bereikbaarheid wordt verbeterd door ingrepen in de fysieke leefomgeving (doelstelling 5). Congestieverschijnselen die bij een verslechterde bereikbaarheid horen, hebben een negatief effect op de kwaliteit sociale en fysieke leefomgeving (doelstelling 5) en op de veiligheid (doelstelling 8).

Figuur 20. Relaties Doelstelling 6 met overige GSB-doelstellingen



De bereikbaarheid van de economische activiteiten bepaalt mede de aantrekkelijkheid van een stad voor bedrijven die zich daar eventueel willen vestigen (doelstelling 2). Uit onderzoek van het NEI blijkt

⁷⁰Ministerie van VROM, *Monitor Stedelijke Vernieuwing, Nulmeting*, september 2001, p. 24.

dat de geografische schaal van een arbeidsmarkt gevoelig is voor infrastructurele veranderingen. Door een infrastructurele verbetering neemt het marktgebied toe, en door een verslechterde bereikbaarheid zal de markt in omvang afnemen⁷¹. Het vestigingsklimaat (doelstelling 1) wordt sterk beïnvloed door de reistijd van de werknemers en daarmee door de bereikbaarheid van de economische activiteiten. Met name voor lager opgeleiden blijkt een korte reistijd (ca. 30 minuten) van belang, zodat de arbeidsmarktgebieden voor deze categorie aanzienlijk kleiner zijn. In het kader van het GSB is vooral de arbeidsmarkt voor laag opgeleiden van belang, zodat een goede bereikbaarheid van bedrijven voor de eerste doelstelling (terugdringen (structurele) werkloosheid en bevorderen arbeidsplaatsen) van groot belang is.

Het beleid om de bereikbaarheid van economische activiteiten te vergroten maakt zoals gezegd deel uit van de stedelijke vernieuwing en meer in het bijzonder van het prestatieveld 'verbeteren fysieke condities economische versterking'. Hierbij wordt gestuurd op de functiemenging (van woon- en werkmilieus en van soorten bedrijvigheid) en op een gezond ondernemingsklimaat (waarvan bereikbaarheid en beschikbaarheid van bedrijventerreinen en de ruimte voor economische groei deel uitmaken). Tevens bestaat er een sterke samenhang tussen deze GSB-doelstelling en het Europese Doelstelling II-beleid: maatregel Ib "verbeteren duurzame economische kwaliteit en bereikbaarheid".

De behaalde resultaten

Wat zijn de resultaten van doelstelling 6?

De resultaten op het terrein van de bereikbaarheid van economische activiteiten worden gemeten in de Benchmark Gemeentelijk Ondernemingsklimaat. Hierbij is gekeken naar de tevredenheid van ondernemers over de autobereikbaarheid van de bedrijventerreinen en over de autobereikbaarheid van de steden.

Uit de nulmeting in 1999 van de Benchmark Gemeentelijk Ondernemingsklimaat blijkt dat de autobereikbaarheid van de G25 over het geheel genomen met een cijfer tussen de 6 en de 7 wordt beoordeeld⁷². Dit oordeel verschilt echter aanmerkelijk tussen ondernemers op verschillende locaties. Ondernemers op bedrijventerreinen beoordelen hun autobereikbaarheid gemiddeld met een 7,3. Tegenover dit oordeel staan de oordelen van ondernemers in de binnenstad die hun autobereikbaarheid gemiddeld met een 5,6 beoordelen.

Uit de eerste resultaten van de herhalingsmeting van de Benchmark (2002) blijkt dat het oordeel van ondernemers over de autobereikbaarheid over de weg van de G25 en over de bereikbaarheid van bedrijventerreinen niet wezenlijk veranderd is.

Invulling rijksinstrumentarium door gemeenten

In de gemeentelijke MOP's is de bereikbaarheid van economische functies over het algemeen ingebed in een bredere benadering van bereikbaarheid⁷³, waarin de bereikbaarheid voor verschillende modaliteiten is verwerkt: zowel het goederen- als het personenvervoer en alle voorkomende vervoersmiddelen. De gemeenten drukken de prestaties op dit gebied uit in tijdsbesteding, aantallen knelpunten, aandeel fiets en OV in stedelijke verplaatsingen, bezettingsgraad van parkeervoorzieningen en de afname van automobiliteit. Samenwerking met partners in de regio blijkt

⁷¹ Overigens zal de daadwerkelijke omvang van de arbeidsmarkt na infrastructurele veranderingen zich volgens het NEI met enige vertraging aanpassen (NEI, *Stad en omgeving, onlosmakelijk verbonden*, 2001, p. 16).

⁷² Research voor beleid bv, *Benchmark gemeentelijk ondernemingsklimaat*. Thematische rapportage, Leiden, december 1999.

⁷³ RIGO Research en Advies BV, *Beloften van Vernieuwing*, maart 2001, p.27-28.

een voorwaarde voor het realiseren van de bereikbaarheidsdoelstellingen. Het Regionaal dan wel het Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan speelt hierbij een belangrijke rol.

De gemeenten stimuleren de bereikbaarheid van de stad voor woon- en werkverkeer door bij te dragen aan het meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT 1999-2003 van V&W). Ook is er een koppeling met het Nationaal Verkeer en Vervoerplan (NVVP):

- verbetering van het Openbaar Vervoer (light rail, rekening rijden);
- verbeteren van de verkeersveiligheid;
- beter parkeerbeleid;
- vermindering verkeersoverlast (geluidshinder).

Conclusie

Algemeen beeld

Uit de gegevens van de Benchmark Gemeentelijke Ondernemingsklimaat blijkt dat het met de bereikbaarheid van de economische activiteiten in de G25 naar het oordeel van de daar gevestigde ondernemers maar matig gesteld is. En dit oordeel is niet veranderd in de éénmeting in 2002. Hier ligt dus een aanzienlijke opgave voor de komende periode. Het ontbreekt op dit moment aan gegevens over interne bereikbaarheid en de realisatie van beleidsdoelstellingen op dit gebied. Het verdient dus aanbeveling om op dit vlak aanvullende gegevens te ontwikkelen.

In het huidige grotestedenbeleid zijn mobiliteit en verkeersinfrastructuur sterk onderbelichte thema's. De participatie van Verkeer en Waterstaat in het grotestedenbeleid is beperkt, maar groeiend. De gemeenten vragen in hun Memorandum nadrukkelijk meer aandacht voor de relatie tussen verkeer en vervoer en het grotestedenbeleid. De impuls voor het regionale verkeer- en vervoerbeleid, op basis van de Regionale Mobiliteitsfondsen, zien zij als een positieve recente ontwikkeling."De tekortschietende bereikbaarheid leidt ook tot congestie en de daarmee gepaard gaande negatieve effecten op veiligheid en kwaliteit sociale en fysieke leefomgeving in de stad"⁷⁴. Samenwerking met andere partijen en in de regio is een randvoorwaarde om de bereikbaarheid daadkrachtig te kunnen verbeteren en om de samenhang met het ruimtelijk beleid te vergroten. Het beleid en ook de middelen voor het verbeteren van de bereikbaarheid moeten hiertoe een extra impuls krijgen.

Effectiviteit GSB

De in de steden in het kader van de MOP's gedane investeringen voor de verbetering van de mobiliteit in de stad moeten tot een verbetering in de objectieve en subjectieve bereikbaarheid leiden. De outputprestaties van de gemeenten en de (objectieve) verbetering van de bereikbaarheid in de steden zijn op dit moment nog niet (landelijk en uniform) meetbaar gemaakt. Het is derhalve niet mogelijk iets over de effectiviteit van het GSB op deze doelstelling.

Doelstelling 7: Versterken sociale infrastructuur

Inleiding

GSB-doelstelling

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".

⁷⁴ *Ruimte maken voor resultaat*, Memorandum van de G21, Conceptversie 18 december 2001.

Het GSB heeft zich tot doel gesteld de sociale infrastructuur te versterken door:

- een in de aangewezen wijken door de stad zelf te bepalen vergroting van de maatschappelijke participatie;
- een in de aangewezen wijken door de stad zelf te bepalen beleid ten aanzien van kwetsbare groepen (waartoe kunnen worden gerekend ouderen, gehandicapten, uitkeringsgerechtigden zonder arbeidsmarktperspectief, dak- en thuislozen en nieuwkomers).

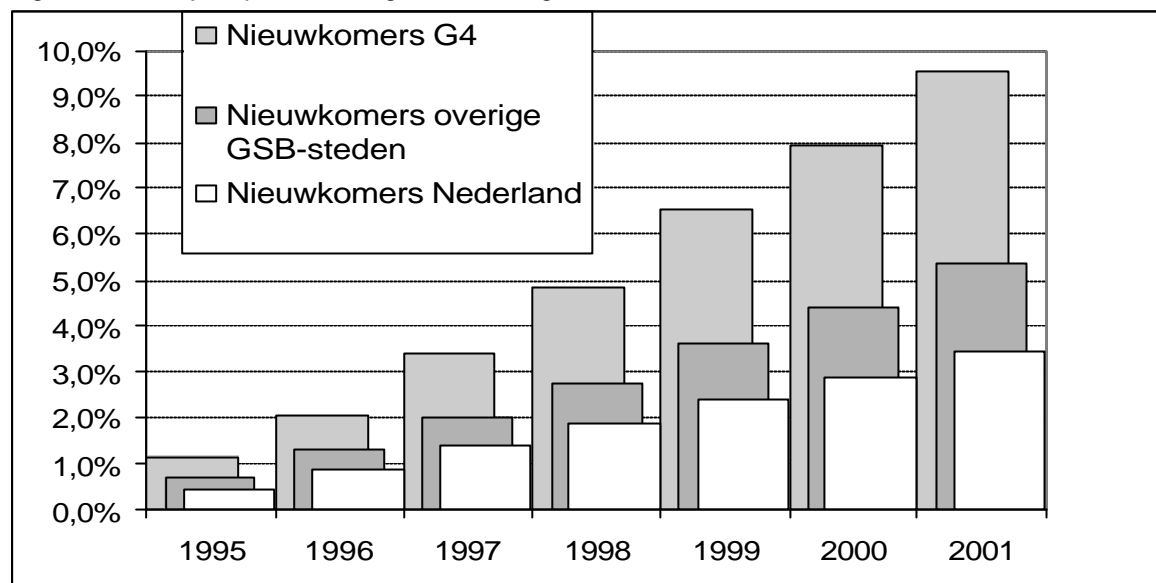
Voor het eerste deel van de doelstelling wordt op wijkniveau het **oordeel over de sociale kwaliteit van de woonomgeving** gevolgd. De waarde van dit kengetal wordt bepaald door de mate waarin bewoners het eens zijn met stellingen over de relaties tussen de buurtbewoners. In het eerder genoemde onderzoek van Intomart blijkt dat de opvattingen over de sociale kwaliteit sterk overeenkomen met de variabele 'medeverantwoordelijkheid voor de buurt'. Stedelijk beleid dat indirect aangrijpt op relaties tussen buurtbewoners bevordert participatie, maatschappelijk en in het publieke domein. De verschillende vormen van wijkaanpakken in de steden zijn daar voorbeelden van. Meer recentelijk is dergelijk beleid gestart vanuit Onze Buurt aan Zet (zie ook doelstelling 9).

Om meer zicht te krijgen op groepen burgers die weinig of niet maatschappelijk participeren, hebben de steden de standaardvragenlijst voor het onderzoek Leefbaarheid en Veiligheid uitgebreid met een blokje participatie. Op basis van eerste metingen in een aantal steden is vastgesteld dat het in de enquêteresultaten om een zeer beperkte groep gaat (rond de drie procent). Afgesproken is dat op basis van het gezamenlijke bestand van de stedelijke onderzoeken die in 2000/2001 zijn afgenomen een secundaire analyse wordt verricht om te bezien of achtergrondkenmerken beleidsrelevantie kunnen hebben. Deze secundaire analyse wordt dit jaar verricht.

Het beleid ten aanzien van kwetsbare groepen is bij de voorbereiding van de stadsconventanten kwalitatief getoetst op een adequate probleemanalyse, adequate doelen en effectieve middelen en maatregelen. Daarbij variëren de kwetsbare groepen in omvang tussen de steden. Zo is bijvoorbeeld de jaarlijkse instroom van nieuwkomers divers. Zoals uit figuur 21 blijkt is het gewicht van deze factor voor de G4 anders dan voor de overige GSB-steden. Gerekend over de periode 1995 – 2001 is de bevolking van de G4 met meer dan 9 procent gegroeid door nieuwkomers.

Voor het zelf te bepalen beleid van kwetsbare groepen is echter geen landelijke indicator opgesteld om de doelbereiking te volgen. Kwantitatieve gegevens, die ook onderling vergelijkbaar zijn en beschikbaar op stadsniveau, zijn op dit terrein dan ook nauwelijks voorhanden.

Figuur 21. Jaarlijkse percentuele groei bevolking door nieuwkomers, cumulatief



Bron: GBA, steden

Sectoraal beleid

Vanuit het Rijk wordt vooral geld ingezet om de sectorale doelstellingen te realiseren. Dit gebeurt doorgaans aan de hand van beleidskaders waarin doelstellingen zijn geformuleerd en maatregelen om die doelstellingen te bereiken. De maatregelen zijn dwingend in de zin dat duidelijk wordt geëxpliciteerd welke voorzieningen en activiteiten met de uitkering kunnen worden bekostigd. Ze zijn niet dwingend in de zin dat er kwantitatieve doelstellingen worden geformuleerd.

In het landelijk beleidskader van het onderwijsachterstandenbeleid stelt de overheid zich ten doel dat zoveel mogelijk leerlingen een startkwalificatie halen en dat schoolloopbanen gelijk verdeeld zijn over leerlingen met verschillende sociaal-culturele en talige achtergronden (zie ook doelstelling 3). In de bestrijding van onderwijsachterstanden zijn de maatregelen veelal gericht op uitbreiding van voorzieningen - kinderopvang- en peuterspeelzalen - in combinatie met het aanbieden van activiteiten zoals opvoedingsondersteuning en het tegengaan van voortijdig schoolverlaten door een dekkende leerplichtregistratie.

Via de Regeling uitbreiding Kinderopvang en Buitenschoolse opvang (RKB) wil de overheid maatschappelijke participatie, onder andere in kwetsbare groepen vergroten. Doordat mensen uit deze groepen hun kinderen naar een opvang kunnen brengen, hebben ze zelf tijd om bijvoorbeeld door werk te participeren in de maatschappij.

Tot slot beoogt de Bijdrageregeling "digitaal trapveld" onder andere een versterking van de sociale cohesie/gemeenschapsvorming. Een digitaal trapveld is een fysieke locatie in een aandachtswijk waar inwoners van deze wijk gebruik kunnen maken van computerapparatuur en kunnen leren omgaan met Informatie en Communicatietechnologie/Internet. Naast het bevorderen van contacten tussen verschillende groepen inwoners van de desbetreffende wijk leidt de regeling ook tot het tegengaan van de digitale kloof (ICT-vaardigheden) en daarmee ook tot een verbetering van de arbeidsmarktpositie.

Samenhang met beleid uit andere doelstellingen

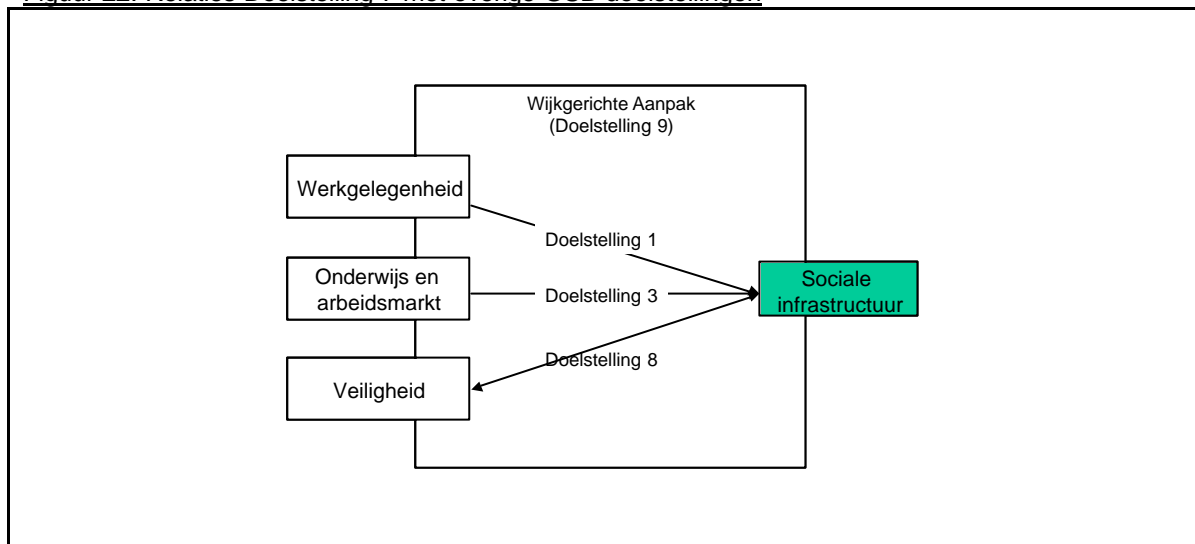
Er is een duidelijke wisselwerking tussen de versterking van de sociale infrastructuur en andere doelstellingen van het grotestedenbeleid, zoals het terugdringen van werkloosheid (doelstelling 1), verbetering van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt (doelstelling 3), de verbetering van de veiligheid (doelstelling 8) en het duurzaam herstel van kwetsbare wijken (doelstelling 9).

Ten eerste kan de werkgelegenheidsdoelstelling bijdragen aan de versterking van de sociale infrastructuur. Door een vermindering van de werkloosheid neemt de maatschappelijke participatie toe.

Ten tweede levert de doelstelling aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt een bijdrage aan een verbeterde sociale infrastructuur. Door een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt neemt namelijk de kans op uitval en werkloosheid af en daarmee verbetert de maatschappelijke participatie. Ten derde wordt de versterking van de sociale infrastructuur ondersteund door de verbetering van de veiligheid. Andersom leidt een versterkte sociale infrastructuur door versterking in sociale cohesie van de wijk tot een toename van het veiligheidsgevoel.

Tot slot kan herstel van kwetsbare wijken leiden tot meer veiligheid en sociale cohesie in de desbetreffende wijk hetgeen uitnodigt tot meer participatie door de bewoners.

Figuur 22. Relaties Doelstelling 7 met overige GSB-doelstellingen



De behaalde resultaten

Wat zijn de resultaten van doelstelling 7?

Uit de gegevens van de stedelijke bevolkingsonderzoeken Leefbaarheid en Veiligheid blijkt dat de bewoners van de grootste steden het minst positief zijn over de *sociale kwaliteit van de woonomgeving*. De bewoners van de iets minder grote steden oordelen daarentegen enigszins positiever over hun sociale woonkwaliteit. Ten opzichte van vorige metingen is er gemiddeld nauwelijks ontwikkeling zichtbaar in het oordeel van de stedelijke inwoners over de sociale kwaliteit van de woonomgeving.

Over het gros van de regelingen in de sociale pijler kan op dit moment weinig worden gezegd over de resultaten. Naar verwachting kunnen gefundeerde uitspraken over de resultaten van de diverse sectorale regelingen op zijn vroegst eind 2002 worden gedaan. Overigens is het op het terrein van de sociale infrastructuur nog niet goed mogelijk tot afgestemde, robuuste gegevensverzameling te komen. Bijgevolg zijn de doelstellingen doorgaans niet in kwantitatieve termen geformuleerd, hetgeen het minder gemakkelijk maakt om te bepalen of resultaten zijn geboekt.

Een uitzondering hierop is de Regeling uitbreiding Kinderopvang en Buitenschoolse opvang: hiermee is beoogd het aantal kindplaatsen met 72.000 uit te breiden. De monitor Kinderopvang brengt jaarlijks in kaart wat de stand van zaken is van de capaciteit van de opvang. Deze monitor laat echter op geografisch niveau alleen een analyse op landsdelen toe. Voor de grote steden kunnen derhalve geen resultaten gemeld worden.

Invulling Rijksbeleid door gemeenten

De stedelijke invulling van het Rijksinstrumentarium laat voor de verschillende regelingen een eenduidig beeld zien voor wat betreft het overnemen van rijksmaatregelen dan wel het nemen van autonome

maatregelen. De maatregelen die in de beleidskaders van het rijk worden voorgesteld vinden over het algemeen navolging op lokaal niveau zonder dat daarbij van autonome maatregelen ter versterking van de sociale infrastructuur kan worden gesproken.

In het kader van het onderwijsachterstandenbeleid kiezen steden kiezen in toenemende mate voor een integrale ketenbenadering en structurele samenwerking tussen welzijn, zorg en hulpverleningsinstanties. In een dergelijke benadering gaat het niet alleen om de educatieve component. Ook aspecten als het voorkomen en tegengaan van criminaliteit, het vergroten van veiligheid en een goede aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt maken deel uit van deze integrale benadering. Het blijkt in de praktijk lastig om die integrale benadering effectief te laten zijn vanwege onduidelijkheid in de regierol. Daarnaast vraagt het probleem van een specifieke groep jongeren om maatwerk, hetgeen weer tot versnippering en onvoldoende samenhang in de keten van verschillende leeftijdsgroepen leidt. De meeste projecten en interventies in het bestrijden van onderwijsachterstanden verkeren nog in een te pril stadium om al resultaten te kunnen melden. Een toenemende participatie door kwetsbare groepen om aldus de sociale infrastructuur te versterken, wordt door vrijwel alle steden impliciet dan wel expliciet als een belangrijke opgave gezien. Maatregelen om dit te bereiken liggen in de sfeer van sociale activering en inkomensondersteunende voorzieningen. Nauw hiermee samenhangend en mede in het kader van het bevorderen van de objectieve en subjectieve veiligheid, hebben de meeste steden voorzieningen voor dak- en thuislozen (opvang) gecreëerd.

Een in bijna alle steden veelbeproefde maatregel om de sociale infrastructuur te versterken, betreft de ontwikkeling van de brede school. Dit concept van de brede school is voortvarend door de steden opgepakt (zie ook doelstelling 3). De G21 lijken in vergelijking met het landelijke beeld meer belang te hechten aan de bestrijding van onderwijsachterstanden en minder aan de opvang van kinderen van werkende ouders. Bij de invulling van de brede school in de G21 ligt het accent meer op zorg voor leerlingen en ouders. Het maatschappelijk werk, de thuiszorg en de GGD zijn als partner relatief sterk betrokken. Tot slot wordt internet vaker als communicatie-instrument ingezet dan landelijk.

Digitale Trapvelden worden geacht een bijdrage te leveren aan de maatschappelijke activering van burgers. Eind 2000 waren er in de steden 126 digitale trapvelden operationeel. Dat aantal groeit in 2001 volgens de plannen door tot 200. Trapvelden zijn vooral gevestigd in scholen, bibliotheken en buurthuizen. Vrijwel alle trapvelden hebben te maken met een te grote vraag naar het computeraanbod. Wachtlijsten zijn het gevolg, maar nog vaker worden er creatieve oplossingen gezocht en gevonden (uitbreiding van de openingsuren, pasjessystemen zodat de gebruikers efficiënt ingedeeld kunnen worden). Vooral de toestroom van de jeugd stelt trapvelden voor de uitdaging om ook de andere doelgroepen goed te kunnen bedienen. In veel wijken hebben inmiddels al meer dan honderd bewoners met verschillende achtergronden gebruik gemaakt van het trapveld. Emmen heeft in 2001 een prijs gekregen voor het 'beste trapveld', de twaalf trapvelden aldaar spelen een belangrijke rol in de wijken en hebben inmiddels meer dan 1000 mensen bereikt! In een onlangs gehouden onderzoek⁷⁵ naar een Rotterdams trapveld wordt geconcludeerd dat het hoofddoel 'het aanleren van ICT-vaardigheden' wordt bereikt. Ook wordt er gesteld dat het trapveld een 'bijdrage levert aan de maatschappelijke activering van zijn deelnemers'.

Conclusie

Algemeen beeld

Alle maatregelen overziend en de wijze waarop die gerealiseerd worden ontstaat het beeld dat de potentiële wisselwerking tussen de versterking van de sociale infrastructuur en andere doelstellingen

⁷⁵Tudjman, T. *Digitaal Sociaal? Over een digitaal trapveld en sociale cohesie*, 2001.

van het grotestedenbeleid nog niet echt wordt gerealiseerd. Het bredere beleidskader waarbinnen de maatregelen op lokaal niveau in samenhang worden genomen, is weinig zichtbaar en geëxpliciteerd. De meeste steden ervaren een gebrek aan langetermijnvisie, een logische samenhang in het beleid en het veld, én focus op een beperkt aantal vraagstukken⁷⁶. Regelmatig wordt de verkokering en versnippering van het beleid aangevoerd als factor van betekenis in de gebrekkige samenhang. Niet geheel onterecht. Anderzijds blijkt uit het SCP-rapport over *knelpunten in het stedelijk jeugdbeleid* dat steden de mogelijkheden die er zijn om tot een samenhangende aanpak te komen niet volledig benutten. Wat verder opvalt in de zelfanalyses van de steden is dat bij de versterking van de sociale infrastructuur veel aandacht gaat naar het verbeteren van de veiligheid en kwaliteit sociale en fysieke leefomgeving, terwijl weinig beleid wordt genoemd dat direct gericht is op het verbeteren van de sociale kwaliteit van de woonomgeving.

Effectiviteit GSB

Alle steden hebben maatregelen genomen ter versterking van de sociale infrastructuur. Veelal in lijn met de door het rijk voorgestelde maatregelen en zonder noemenswaardige autonome maatregelen op lokaal niveau. Het ontbreken van kwantitatieve en meetbare doelen bij de versterking van de sociale infrastructuur maakt het moeilijk om resultaten, laat staan effecten, te benoemen (dit nog afgezien van het feit dat de maatregelen vrij recent in werking zijn getreden). Over de effecten van de brede schoolgedachte stelt het CPB dat van dit aanbod uitsluitend een ontwikkelingsversterkend effect mag worden verwacht als daarnaast gerichte maatregelen worden ingezet om onderwijsachterstanden te bestrijden. Die gerichte inzet is in het door gemeenten gevoerde beleid om onderwijsachterstanden te bestrijden, evenwel nauwelijks aanwezig⁷⁷.

Meer algemeen geldt dat voor een daadwerkelijke versterking van de sociale infrastructuur en voor een optimale wisselwerking tussen de sociale infrastructuur en andere doelstellingen van het GSB, maatregelen in samenhang met elkaar en tegelijkertijd zouden genomen moeten worden. Op basis van de zelfanalyses van de steden ontstaat nog niet de indruk dat dit systematisch gebeurt. Er is echter wel degelijk sprake van de ambitie, zo blijkt ook uit de wijze waarop de steden beleid ten aanzien van de brede scholen voeren.

Doelstelling 8: Verbeteren van de veiligheid

Inleiding

GSB-doelstelling

De achtste doelstelling van het GSB is *“het bereiken van een aanmerkelijke verbetering van de veiligheid, ondermeer tot uitdrukking komend in een afname van criminaliteit en overlast en een verbetering van de veiligheidsbeleving”* (doorstartconvenant grotestedenbeleid 1999-2003). Het gaat niet alleen om een verbetering van de objectief te meten veiligheid, maar ook om een verbetering van de door de burgers ervaren, subjectieve veiligheid. In het kader van het Grotestedenbeleid worden daarbij die onderwerpen opgepakt waarbij de beleidsopgave voor de grote steden anders is dan die in de rest van het land. Rampenbestrijding en dergelijke vallen daar niet onder, veiligheid gerelateerd aan misdrijven wel.

Veiligheid valt uit te drukken in objectieve en subjectieve veiligheid. De *objectieve veiligheid* wordt gevolgd aan de hand van cijfers over het **slachtofferschap van misdrijven**. Dit cijfer moet zowel in de stad als in de meest kwetsbare wijken in de loop van de tijd afnemen en de afname moet in de GSB-

⁷⁶Het grotestedenbeleid G21. Een wegwijzer in een bijzondere dierentuin.

⁷⁷Op weg naar een effectiever grotestedenbeleid, Centraal Planbureau, 2000.

steden groter zijn dan in de andere steden. De indicator aandeel in de bevolking dat slachtoffer is van een misdrijf sluit dicht aan bij de feitelijke criminaliteit. Door bewoners te vragen of zij slachtoffer zijn geweest van misdrijven zijn ook niet gemelde en niet geregistreerde misdrijven betrokken. In de slachtofferenquêtes worden de volgende soorten delicten onderscheiden: autodelicten, fietsendiefstal, (poging tot) inbraak, geweldsdelicten en vernielingen. Deze object- en persoonsgebonden delicten beslaan weliswaar een breed maar niet het gehele spectrum. Verkeersdelicten maken er bijvoorbeeld geen onderdeel van uit. Daarnaast zijn er specifieke delicten zoals bijvoorbeeld straatroof in de genoemde soorten vervat.

Met het oog op de jeugdcriminaliteit zijn ook doelstellingen geformuleerd op de indicator **aandeel jeugdige delictplegers ten opzichte van de totale omvang van de leeftijdscategorie 12 – 25 jaar**. De bron voor deze indicator is gebaseerd op registraties van gehoorde verdachten. Niet gemelde en niet opgespoorde delicten door jeugdigen maken geen deel uit van de cijfers. De gegevens zijn daarmee gevoelig voor de aangiftebereidheid en de intensiteit van de opsporing.

De *subjectieve veiligheid* (veiligheidsbeleving) wordt gevolgd via het **aandeel van de bevolking dat zich 'wel eens of vaak' onveilig voelt** en via het **aandeel in de bevolking dat zich in de eigen buurt 'wel eens of vaak' onveilig voelt**. Beide aandelen moeten dalen.

Sectoraal beleid

De beleidsopgave blijkt in de praktijk vooral maatwerk: veiligheid is vooral een zaak van een gemeentelijke, kleinschalige, gerichte lokale aanpak die via landelijke regelingen wordt ondersteund. De beschikbare rijksmiddelen worden deels verdeeld over de steden ter ondersteuning van de lokale projecten, en deels over de decentrale onderdelen van justitie en politie. Het rijksinstrumentarium valt uiteen in:

- de regeling voor uitbreiding van de politiesterkte;
- een ontschotte regeling voor sociale integratie en veiligheid;
- een aantal kleinschalige regelingen voor specifieke maatregelen.

Regeling Politiesterkte en uitbreiding politiesterkte

In 1999 kwamen de Minister van BZK en de korps beheerders van de 25 regionale politiekorpsen overeen dat de politie in de periode 1999-2002 fors zou worden uitgebreid. In 1999 met 900 fte's, in 2000 en 2001 beide jaren met 950 fte's en in 2002 met 650 fte's. Minister en Korpsbeheerders hebben afgesproken dat per 1 juli 2002 de totale politiesterkte minimaal 43.622 fte's bedraagt. Bij deze Regeling Politiesterkte en uitbreiding politiesterkte dient wel opgemerkt te worden dat de versterking van de politie zich richt op 25 regio's en niet specifiek betrekking heeft op de G25.

De politiesterkte geeft een beeld van de toename van preventieve maatregelen; meer blauw op straat moet immers criminaliteit voorkomen. De politie noemt zelf het hebben van voldoende, gekwalificeerd en gemotiveerd personeel als één van de belangrijkste randvoorwaarden om de samenleving veiliger te maken. Uitbreiding van de politiesterkte is nadrukkelijk opgenomen in het BNP (beleidsplan Nederlandse Politie) 1999-2002. Daartoe zijn wervingsinspanningen gestart en zijn de politiekorpsen bezig met het verbeteren van de doelmatigheid. Uit het jaarverslag van de politie voor het jaar 2000 blijkt dat de feitelijke sterkte van de Nederlandse politie zich gunstig ontwikkelt. Per 31 december 2000 kende de sterkte een feitelijke omvang van 42.762 fte's. Per 30 juni 2001 bedroeg de feitelijke sterkte 43.755 fte's, hetgeen betekent dat medio 2001 reeds de sterktedoelstelling van 1 juli 2002 is behaald⁷⁸.

⁷⁸ Jaarverslag Nederlandse Politie 2000, p. 54, 55

Bijdrageregeling sociale integratie en veiligheid

Het Rijk heeft in 1999 een "ontschotte" bijdrageregeling in het leven geroepen; de "*Bijdrageregeling sociale integratie en veiligheid*". Hierin zitten verschillende middelen op het gebied van kwaliteit sociale en fysieke leefomgeving, veiligheid, jeugdcriminaliteit, schoolverlaters en kwetsbare groepen, die als één geldstroom aan de steden worden uitgekeerd. In deze regeling zijn de gelden van de regelingen kwaliteit sociale en fysieke leefomgevingsfonds, inburgering oudkomers, 24-uurs structuur, Van Montfransgelden, Projecten jeugd en veiligheid, Tegengaan voortijdig schoolverlaten in vo en bo en Onze buurt aan zet verwerkt.

Kleinschalige regelingen

- In 8 gemeenten, waaronder 5 GSB-steden (Hengelo, Amsterdam, Utrecht, Enschede en Rotterdam), hebben in 1999 en 2000 CRIEM-pilots (*Criminaliteit in Relatie tot Integratie van Etnische Minderheden*) plaatsgevonden op drie gebieden: het realiseren van een sluitende aanpak voor etnische jongeren om te voorkomen dat zij in aanraking komen met het strafrecht, het voorkomen van spijbelgedrag en voortijdig schoolverlaten en het wegwerken van achterstanden bij de voorschoolse jeugd. Naar aanleiding van de ervaringen met de pilots⁷⁹ hebben de acht betrokken gemeenten plannen ingediend die uitbreidingen van in de pilot succesvol gebleken zaken behelzen, naar bijvoorbeeld andere doelgroepen of andere wijken. Het Ministerie van BZK heeft besloten om deze vervolgplannen voor een periode van 3 jaar (2001-2004) te financieren.
- Verder zijn er, mede vanuit CRIEM, gelden voor *Individuele Trajectbegeleiding (ITB)* van criminele jongeren en gelden voor de regeling "*Communities that Care*" ter beschikking gesteld. Individuele Trajectbegeleiding (ITB) richt zich enerzijds op de begeleiding van 'first-offenders' met een etnische achtergrond, zodat zij niet afglijden naar een criminele carrière (ITB-CRIEM). Anderzijds richt ITB zich op de harde kern van criminele jongeren, waarbij met de intensieve begeleiding in de vorm van een 'gevangenis zonder muren' een laatste kans wordt geboden om de jongere weer op het rechte pad te krijgen. De ITB voor de harde kern wordt structureel en landelijk ingevoerd. In 2000 is gestart met de invoering en in 2001 zal er een landelijk aanbod zijn van ITB door de jeugdreclassering. Bij de (volwassenen) reclassering zal een dergelijk aanbod (voor jongeren van 18 t/m 24 jaar) eind 2002 gerealiseerd zijn.

De regeling 'Communities that Care' (CtC) richt zich erop problemen in een zo vroeg mogelijk stadium te signaleren en bestrijden, zodat voorkomen wordt dat jongeren afglijden en hardnekkige en moeilijk oplosbare problemen krijgen. CtC hanteert een wijkgerichte benadering, waarbij 'de wijk' op dusdanige wijze wordt georganiseerd dat het de gezonde ontwikkeling van de jeugd bevordert. Na een "vertaling" naar de Nederlandse situatie is in 2000 gestart met een (proef)implementatie van "Communities that Care" op vier locaties (Amsterdam-Noord, Rotterdam-Het Oude Noorden, Arnhem en Zwolle). Hier worden gedurende een periode van vier jaar (1999-2002) vier pilots gehouden, waarbij de ondersteuning in handen is van het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW).

- Via *Justitie in de Buurt (JIB)* worden wijkbureaus ingericht. Door middel van het JIB wil het Ministerie van Justitie samen met de wijkbewoners probleemgericht gaan werken om serieuzere vormen van 'ontsporing' te voorkomen. Met de wijkbureaus beoogt het Ministerie van Justitie een 'lik op stuk'-beleid voor criminele jongeren. Elk wijkbureau moet een directe en precieze bijdrage leveren aan de veiligheid en de rechtshandhaving in de wijk. In nauw contact met de inwoners van de wijk wil JIB escalaties voorkomen: snelle en gerichte actie tegen straatcriminaliteit, bij overlast en in conflictsituaties, schadebemiddeling, afhandeling van zaken en informatieverstrekking. Door

⁷⁹ Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt, *Evaluatie CRIEM-pilots*, Amsterdam, maart 2001

de kleine afstand tot de wijk (zowel fysiek als sociaal), zorgen de wijkbureaus voor een snelle en effectieve aanpak van (jeugd)criminaliteit.

In het kader van Justitie in de Buurt (JIB) zijn er in het kader van het Grotestedenbeleid in totaal 8 JIB's gerealiseerd in de G4 en 12 JIB's en een frontoffice in de G21. In de niet-GSB-steden zijn in totaal 4 JIB's gerealiseerd.

- De regeling *strafrechtelijke opvang verslaafden (SOV)* beoogt de strafrechter de mogelijkheid te geven hardnekkige criminele drugsverslaafden te plaatsen in een specifieke inrichting voor de opvang van verslaafden. De SOV kan worden opgelegd indien andere voorzieningen in de verslavingszorg geen resultaat hebben gehad. De strafbare feiten waaraan deze groep zich schuldig maakt rechtvaardigen op zich steeds korte straffen, maar deze blijken te kort om de hardnekkige verslaafde zijn gedrag te laten veranderen en op de lange termijn veranderd te houden. Verslaafden zorgen voor een onevenredig groot deel van de veel voorkomende (vermogens)criminaliteit en overlast in de grote steden. De SOV-maatregel behelst een intensief zorg- en begeleidingsaanbod in een SOV-inrichting, gevolgd door een extramurale lokale zorgvoorziening. Na dit traject wordt de kans op maatschappelijk herstel voor de delinquent vergroot. Naast verslavingszorg wordt in het programma veel aandacht besteed aan scholing, arbeid/arbeidsmarkttoeleiding, vrijetijdsbesteding, (begeleid) wonen en het omgaan met geld.

In eerste instantie bleef de SOV-regeling beperkt tot Amsterdam, Rotterdam en de regio Utrecht. Met ingang van 1 april 2001 heeft de Strafrechtelijke Opvang Verslaafden (SOV) kracht van wet gekregen. De SOV-maatregel is voorlopig ingesteld voor de duur van zes jaar in de vorm van een experiment en alleen bedoeld voor mannen. Uitbreiding naar vrouwen zal later worden gezien. Het experiment wordt uitgevoerd in speciaal daarvoor ingerichte voorzieningen in Amsterdam, Rotterdam en Utrecht. De zes middelgrote steden Arnhem, Nijmegen, Eindhoven, 's-Hertogenbosch, Maastricht en Heerlen hebben een samenwerkingsverband met de SOV-voorziening Wolvenplein in Utrecht. Voornoemde gemeenten nemen uitsluitend verslaafden op die overlast plegen binnen hun eigen stad. In 2004 wordt de proceskant van het experiment geëvalueerd, in 2007 volgt een effectevaluatie op basis waarvan de Tweede Kamer zal besluiten over voortzetting en/of uitbreiding.

Samenhang met andere GSB-doelstellingen

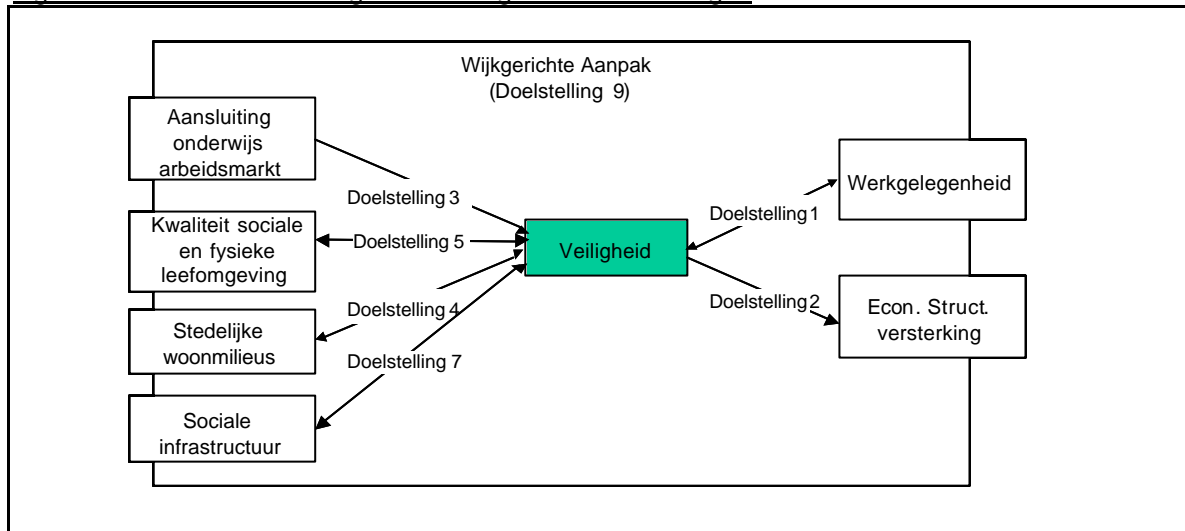
Het verbeteren van veiligheid ondersteunt ook andere GSB-doelstellingen, zoals de verbetering van de kwaliteit van de stedelijke woonmilieus en kwaliteit sociale en fysieke leefomgeving, de versterking van de sociale infrastructuur en het duurzaam herstel van kwetsbare wijken en (doelstelling 4, 5, 7 en 9). Maar ook andersom versterken de resultaten op deze doelstellingen de veiligheid in de stad. Immers, door het versterken van de sociale infrastructuur investeert men in de sociale cohesie van een wijk waardoor het veiligheidsgevoel kan toenemen. Verder zal een duurzaam herstel in kwetsbare wijken de kwaliteit sociale en fysieke leefomgeving doen toenemen waardoor ook de veiligheid een impuls krijgt.

Bij het verbeteren van de kwaliteit sociale en fysieke leefomgeving (doelstelling 5) in de wijk of stad spelen met name zaken mee of men prettig in de wijk woont. Dit kan te maken hebben met hondenpoep, hanggroepjongeren, fysieke gesteldheid van woningen en straten, etc. Vaak blijkt dat als men in een wijk woont waar alles goed voor elkaar is en het netjes is, men eerder geneigd zich in een wijk veilig te voelen. Wanneer daarentegen bijvoorbeeld straatlantaarns niet werken geeft dit eerder een gevoel van onveiligheid dan wanneer potentieel onveilig ervaren plekken goed verlicht worden.

Door integratie kweekt men meer begrip voor elkaar. Hierdoor neemt de onbekendheid ten opzichte van elkaar af en voelt men zich over het algemeen een stuk veiliger. Het blijkt dat als men elkaar in de wijk

beter kent, men zich veiliger voelt. Dit bevordert tevens de sociale cohesie in een wijk. Ook de integratie van etnische minderheden zal leiden tot minder criminaliteit en een verhoging van veiligheid. Immers, wanneer men kansen en uitzicht biedt aan etnische minderheden zal deze groep zich minder snel toeleggen op criminaliteit. Kortom de versterking van de sociale infrastructuur (doelstelling 7) en een wijkgerichte benadering (doelstelling 9) kunnen bijdragen aan de verbetering van de (subjectieve) veiligheid. Een voorbeeld van maatregelen op dit gebied is de regeling 'Heel de buurt' van het Ministerie van VWS, waarin voor de periode 1999-2001 projectsubsidies ter beschikking zijn gesteld voor 8 gemeenten.

Figuur 23. Relaties Doelstelling 8 met overige GSB-doelstellingen



Er is ook een samenhang met doelstelling 1 en 2, terugdringing van werkloosheid en economische structuurversterking en doelstelling 3, relatie onderwijs arbeidsmarkt: door het terugdringen van het vroegtijdig schoolverlaten en het verbeteren van de werkgelegenheid worden de kansen op werk voor jongeren vergroot, waardoor het risico van vervallen in criminaliteit afneemt.

Het bestaan van voldoende toekomstperspectief kan schooluitval, spijbelen en het afglijden van jongeren naar criminaliteit voorkomen. Om dit perspectief te creëren, wordt extra aandacht besteed aan de werkgelegenheid (doelstelling 1) voor schoolverlaters. Hierbij kan gedacht worden aan maatregelen op het vlak van het verminderen en tegengaan van voortijdig schoolverlaten, ID-banen, stimuleringsprojecten allochtone jongeren.

De behaalde resultaten

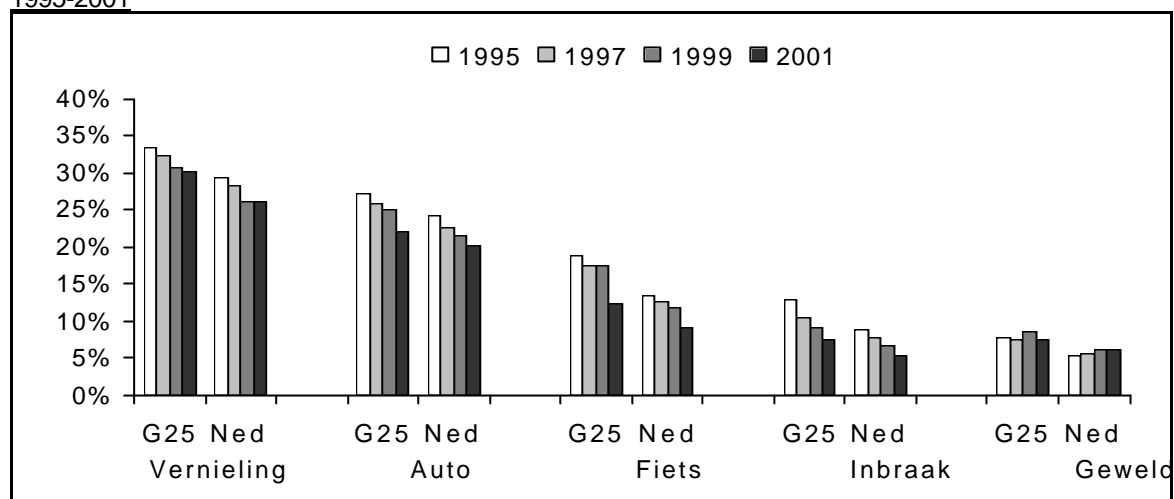
Wat zijn de resultaten van doelstelling 8?

De resultaten op het terrein van de objectieve veiligheid worden gemeten via de indicatoren "slachtofferschap" en "jeugdige delinquenten". De resultaten voor de subjectieve veiligheid worden gemeten via de indicatoren "het zich veilig voelen" in het algemeen en het "zich veilig voelen in de buurt".

Objectieve veiligheid: slachtofferschap

Voor wat betreft de objectieve veiligheid lijkt het grotestedenbeleid duidelijk zijn vruchten af te werpen: uit de cijfers van ISEO (jaarboek 2001) met betrekking tot het slachtofferschap van verschillende soorten delicten komt naar voren dat het percentage slachtoffers van alle delictscategorieën in de 25 grote steden in 2001 ten opzichte van 1999 is afgenomen. Deze daling is voor alle delictscategorieën sterker dan of even sterk als in de rest van Nederland.

Figuur 24. Slachtofferschap van verschillende soorten delicten, naar jaar, in Nederland en de G25, 1995-2001



Bron: ISEO

Wanneer we vervolgens de G25 uitsplitsen in de G4 en de G21 (zie tabel 1), wordt een duidelijker beeld verkregen van de ontwikkelingen. Zo blijkt de daling van het aandeel slachtoffers van autocriminaliteit en fietsendiefstal in de G21 sterker te zijn dan in de G4. Wel laten beiden vanaf 1995 een daling zien⁸⁰. Het aantal slachtoffers van (poging tot) inbraak neemt zowel in de G4 als in de G21 af. De daling in 2001 ten opzichte van 1999 is in de G21 sterker dan in de G4. Over de periode van 1995 tot 2001 is de daling in de G4 echter sterker. De daling van het percentage slachtoffers van vernieling in de G25 wordt uitsluitend veroorzaakt door de G21. De G4 vertoont zelfs een lichte stijging ten opzichte van 1999.

Tabel 1. Aandeel slachtoffer van misdrijven in de bevolking, naar categorie, jaartal en gemeentegrootte

		inbraak	autodelict	fietsendiefstal	geweld	vernieling
G4	1995	14,9	27,5	20,0	8,6	33,8
	1997	12,2	26,5	17,7	8,0	32,9
	1999	9,6	26,6	18,8	10,2	33,0
	2001	7,3	24,6	15,0	8,6	34,5
G21	1995	10,3	26,3	17,6	6,6	32,4
	1997	9,3	25,3	16,6	7,0	32,0
	1999	8,4	23,8	15,3	7,0	28,7
	2001	6,1	19,9	9,8	6,1	26,6
Nederland	1995	8,8	24,2	13,4	5,2	29,3
	1997	7,7	22,6	12,5	5,5	28,4
	1999	6,7	21,4	11,8	6,2	26,0
	2001	5,3	20,2	9,2	6,2	26,2

Bron: ISEO

In 2001 is het percentage slachtoffers van geweld zowel in de G4 als in de G21 afgenomen ten opzichte van 1999. Als gevolg van deze daling ligt het percentage slachtoffers van beroving met geweld, bedreiging of mishandeling in de 21 middelgrote steden voor het eerst sinds de nulmeting in 1995 gelijk met de rest van Nederland.

⁸⁰ Hierbij moet echter wel worden opgemerkt dat in de G4 Utrecht niet opgenomen is wegens een te kleine steekproef. Dit zou het beeld enigszins kunnen vertekenen (ISEO, 2001).

Opgemerkt moet worden dat de uitkomsten van de stedelijke onderzoeken Leefbaarheid en Veiligheid vanuit dezelfde vragen tot afwijkende aandelen komen. De aandelen voor slachtoffers van autodelicten, fietsdiefstal en vernieling zijn in het algemeen relatief hoger in stedelijke onderzoeken dan in de Politie monitor bevolking. De stedelijke onderzoeken zijn gebruikt om binnen de stad de ontwikkeling van wijken te kunnen volgen. De Politiemonitor wordt gebruikt om de ontwikkeling in de groepen van steden te kunnen volgen en te vergelijken met de landelijke ontwikkeling. Afgezet tegen de stadsgemiddelden in de stedelijke onderzoeken is de ontwikkeling van het aandeel slachtoffers in de meest onveilige wijken iets beter. Aangezien deze wijken in absolute zin echter een grote achterstand kennen, is dit resultaat nog niet bevredigend.

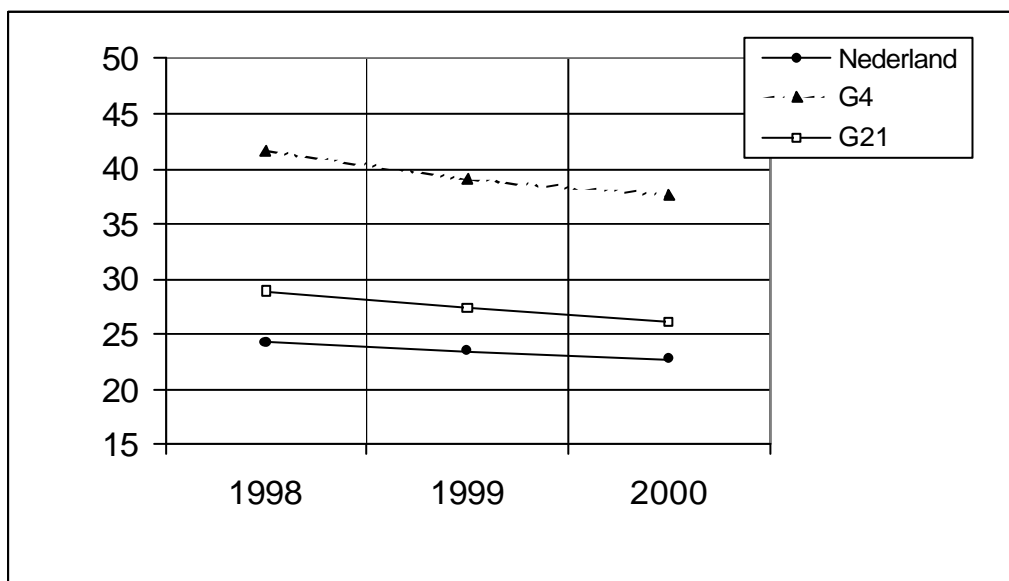
Objectieve veiligheid: jeugdige delictplegers

In de doorstartconvenanten van het grotestedenbeleid (1998) wordt jeugd en veiligheid als een van de speerpunten aangemerkt in de stedelijke ontwikkelingsprogramma's. Een belangrijk doel is de verjonging en verharding van de jeugdcriminaliteit tegen te gaan. Een ander doel is de criminaliteit op de scholen tegen te gaan. Met betrekking tot deze laatste doelstelling zijn echter geen cijfers beschikbaar.

Uit de gegevens van ISEO met betrekking tot jongeren van twaalf tot en met zeventien jaar oud blijkt dat verhoudingsgewijs de meeste van deze jongeren schuldig worden verklaard aan vermogensmisdrijven. Daarna komen de geweldsdelicten het meest voor onder jongeren en tot slot de vernielingen.

Het aandeel jeugdige verdachten van 12 – 25 jaar ten opzichte van het totaal aantal inwoners van die leeftijdscategorie vertoont een lichte daling vanaf 1998 (figuur 25). In de G4 en de G21 is de afname sterker dan in Nederland. Hoewel de steden hun achterstand inlopen, ligt het aantal jeugdige verdachten per 1.000 inwoners van dezelfde leeftijdscategorie nog steeds hoger dan Nederland. De het aantal jeugdige verdachten varieert in de G4 van 34 tot 40 per 1000 jongeren en voor de G21 van 19 tot 39. Voor heel Nederland lag in 2000 het aantal jeugdige verdachten per 1000 jongeren gemiddeld op 23.

Figuur 25. Aantal verdachten van 12 t/m 24 jaar per 1.000 inwoners van dezelfde leeftijdsgroep in Nederland, de G4 en de G21



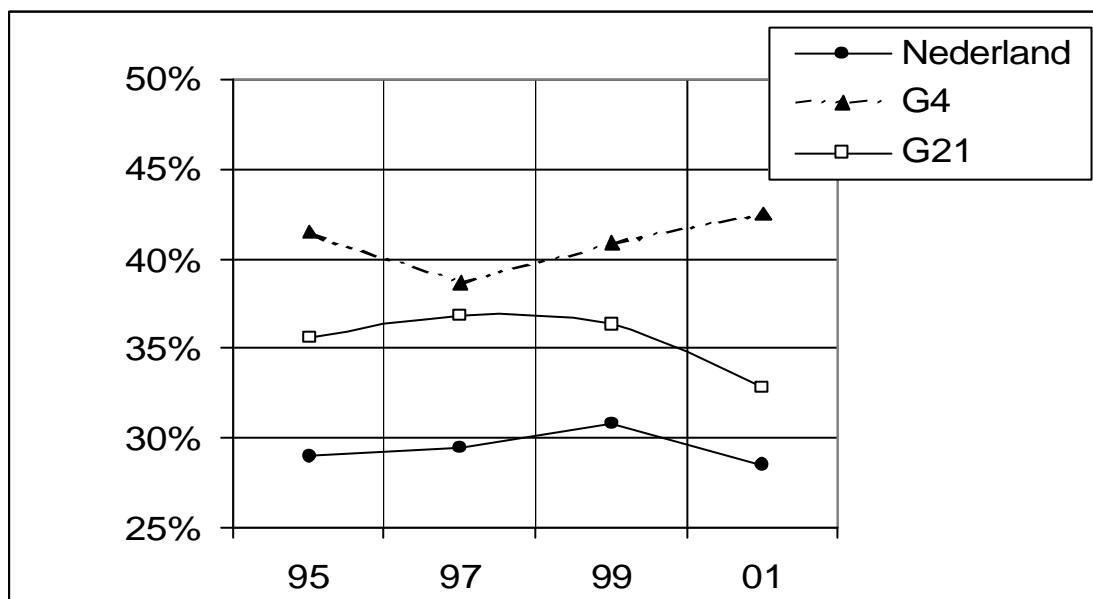
Bron: Ministerie van Justitie, HKS/ABRIO; voorlopige cijfers⁸¹

Binnen het aantal jeugdige verdachten kan een harde kern worden onderscheiden. Die harde ligt kern in de G21 gemiddeld hoger dan in Nederland, terwijl het aandeel in de G4 weer hoger ligt dan in G21. De harde kern varieert in de G4 van 11 tot 14% in de G21 ligt de harde kern tussen de 6 en 17%. Voor Nederland ligt de harde kern op 10% van het aantal jeugdige verdachten.

Subjectieve veiligheid: ervaren veiligheid

Het veiligheidsgevoel in de vier grote steden ontwikkelt zich niet in de goede richting (figuur 26): er is sprake van een toename van de gevoelde onveiligheid. Dit is niet alleen een absolute verslechtering (het aandeel personen dat zich in het algemeen wel eens onveilig voelt, ligt in 2001 in de G4 op het hoogste niveau dat tot nu toe is gemeten), maar geeft bovendien een duidelijk ander beeld dan de ontwikkeling in Nederland in zijn geheel, waar het onveiligheidsgevoel afneemt. De G21 doen het beter dan gemiddeld, daar neemt het onveiligheidsgevoel meer af dan in Nederland in zijn totaliteit. Uit de gegevens van ISEO blijkt verder dat de ontwikkeling van de wijken met de slechtste scores ongeveer in de pas loopt met de ontwikkeling van de steden als geheel.

Figuur 26. Aandeel van de bevolking dat zich wel eens of vaak onveilig voelt



Bron: ISEO

Subjectieve veiligheid: ervaren veiligheid in de eigen buurt

De onveiligheidsgevoelens in de eigen buurt vormen een belangrijk aspect binnen het algemene concept veiligheid. De eigen buurt vormt immers de thuisbasis van een persoon en is met name de ruimte waarvan men het belangrijk vindt zich op zijn gemak te voelen.

In *de eigen buurt* is men zich zowel in de steden als in de wijken met de slechtste scores veiliger gaan voelen. Dit is een zeer positieve ontwikkeling, gezien het belang van de leefsituatie in de eigen buurt.

Invulling rijksinstrumentarium door gemeenten

De gemeenten hebben in hun MOP's specifiek op de situatie in hun gemeente toegesneden maatregelpakketten opgesteld, veelal in nauwe samenwerking met bewoners, woningcorporaties en

⁸¹ Mogelijk kunnen er door invoerachterstanden vertekeningen optreden.

bedrijfsleven en themagerichte projectteams en overlegvormen. Men kiest daarbij vooral voor een gebiedsgerichte aanpak en een focus op bepaalde groepen. Het veiligheidsbeleid en de bijbehorende maatregelen zijn in de G25 vaak verwerkt in een gemeentelijk veiligheidsplan met bijbehorende wijkveiligheidsplannen, waarin de gebiedsgerichte aanpak nader is uitgewerkt. De G25 hebben hiermee een voorsprong op de andere gemeenten, die veel minder vaak een dergelijk plan hebben opgesteld.

Maatregelen op gemeentelijk en rijksniveau omvatten zowel het voorkomen van criminaliteit (preventie) als het aanpakken ervan (repressie) en het nemen van maatregelen die herhaling moeten voorkomen (curatie). Binnen deze aanpak is er aparte aandacht voor specifieke doelgroepen en taakstellingen, zoals veiligheid op scholen.

Het *preventiebeleid* is gericht op het voorkomen van geweld, criminaliteit en onveiligheid in de leefomgeving. In dat kader is de inzet van politie en justitie in de buurt van belang, door "meer blauw op straat", maar ook bijvoorbeeld de herintroductie van de wijkagent, de deconcentratie van justitiële taken en politietaken in Wijkveiligheidspunten (o.a. JIB) en de informatievoorziening naar burgers over zaken als inbraakpreventie. De gemeenten voeren verder overleg met bijvoorbeeld de horeca om gezamenlijk de overlast door alcoholgebruik te beperken. Daarnaast is er aandacht voor bijzondere groepen die zorgen voor overlast en (een gevoel van) dreiging, zoals jeugdige delictplegers, junks en dak- en thuislozen, onder meer in de vorm van opvang en zorg. De inzet van ID-banen (voorheen Melkertbanen) voor het aanstellen van toezichthouders is voor veel gemeenten ook een middel om overlast te voorkomen.

Voor de uitvoering van preventieve projecten gericht op het verhogen van de veiligheid, is de school de afgelopen jaren een zeer waardevol aanknopingspunt gebleken. Allereerst is de school een vindplaats van criminaliteit. Niet alleen buiten schooltijd maar ook tijdens de schooluren worden strafbare feiten gepleegd. Doordat scholieren relatief veel tijd op school doorbrengen is er ook een uitgelezen mogelijkheid om iets aan veiligheid te doen.

Scholen, politie, ouders en bureau HALT hebben de afgelopen jaren de veiligheid op scholen ook nadrukkelijk op de agenda geplaatst. Er wordt bijvoorbeeld gebruikt gemaakt van het schooladoptieprogramma. Het betreft hier het toewijzen van politieagenten als contactpersoon aan basisschoolklassen. Doelen zijn het geven van voorlichting, advies en het verkleinen van de afstand tussen jongeren en politie ("kennen en gekend worden"). Vooral in de zogenaamde risicowijken kan van een dergelijke maatregel een preventieve werking uitgaan.

Spijbelen en pestgedrag zijn in een aantal gevallen de uiting van bredere problematiek en kunnen de voorloper vormen van vergaande misdragingen, zoals crimineel gedrag. Enkele jaren geleden is daarom op experimentele basis gestart met een leerstraf voor spijbelaars (Basta). In 2000 is ook een methodiekbeschrijving verschenen ter ondersteuning van een stimuleringsregeling voor een bredere invoering van deze leerstraf (Plato, 2000). Ook is de cursus 'Ouders present!' ontwikkeld. Met deze cursus wordt gepoogd de invloed van ouders op het spijbelgedrag van hun kind te versterken. Deze cursus vormt een aanvulling op de leerstraf voor leerplichtigen (Basta). Spijbelen blijkt een uiterst effectief signaal voor problematische gedrag en daarmee een goed gekozen ingang voor een (preventieve) aanpak.

Verder is er binnen het basisonderwijs het project Taakspel ontwikkeld. Het betreft hier een preventieve interventie met als doel de ontwikkeling van agressief, delinquent en overactief probleemgedrag op jonge leeftijd aan te pakken, waardoor deze ontwikkeling vroegtijdig kan worden omgebogen. Hiermee is de afgelopen periode op basisscholen in twee grote steden geëxperimenteerd.

Repressieve maatregelen zijn, naast celstraffen waarvoor de cellencapaciteit voldoende moet zijn om het aantal heenzendingen te beperken, onder meer HALT-verwijzingen, taakstraffen en elektronisch

toezicht. Ook opvangmogelijkheden voor drugsverslaafden en illegale vreemdelingen die een strafbaar feit hebben gepleegd horen hierbij (ISEO 2000).

Onder een HALT-afdoening wordt verstaan: 'het voorbereiden en uitvoeren van een werk- of leerstraf door een jeugdige overtreder'. Aan het begin van de convenantsperiode hebben zowel de G4 als de G21 zich tot doelstelling gesteld dat gedurende de convenantsperiode het aantal HALT-afdoeningen jaarlijks met 10% moet toenemen. Het aantal HALT-afdoeningen is, landelijk gezien, in de periode 1994 tot en met 2000 gestegen van 14.316 naar 21.243 afdoeningen. Uit onderzoek blijkt dat de HALT-afdoening succesvol is. Ruim 60% van de HALT-cliënten vermindert of beëindigt z'n wetsovertredend gedrag na de HALT-afdoening.

Resocialisatieprogramma's die de terugkeer van delinquenten in de maatschappij ondersteunen en een betere doorstroom van TBS'ers naar de geestelijke gezondheidszorg kunnen gezien worden als *curatieve maatregelen*, zo ook het (her)opvoeden van daders en slachtofferhulp.

Conclusie

Algemeen beeld

In de afgelopen periode hebben de steden, naar aanleiding van de MOP's, geïnvesteerd in het maken van integrale veiligheidsnota's. Hierin wordt op vele aspecten van veiligheid ingegaan. Met name de samenwerking met partners is hier van groot belang. Op dit gebied zijn grote vorderingen gemaakt. Het invulling geven aan de gemeentelijke regierol blijft echter, mede door het aantal partners en de complexiteit van het terrein, lastig voor de steden.

Wat betreft de objectieve veiligheid kan met betrekking tot het slachtofferschap in de eigen buurt geconcludeerd worden dat de veiligheid in de G21 en de G4 inderdaad is toegenomen. Zowel in de G4, als in de G21 en Nederland is het percentage slachtoffers afgenomen, maar in de G4 en de G21 is de afname sterker dan in Nederland.

Vastgesteld kan worden dat de absolute achterstand die de meest kwetsbare wijken hebben op het terrein van de objectieve veiligheid groot blijft.

Verder kan aan de hand van de HKS-gegevens geconcludeerd worden dat de jeugdcriminaliteit afneemt, zowel in de GSB-steden als in Nederland. De jeugdcriminaliteit ontwikkeld zich met andere woorden in ieder geval niet ongunstig. Het aandeel gehoorde minderjarige verdachten en het aandeel schuldigverklaarden blijft overigens wel gelijk. Alleen in de G21 is sprake van een lichte daling van het aantal gehoorde minderjarige verdachten.

Wordt tenslotte gekeken naar de subjectieve veiligheidsbeleving op basis van de indicatoren aandeel in de bevolking dat zich 'wel eens' onveilig voelt en aandeel in de bevolking dat zich in de eigen buurt 'wel eens' onveilig voelt, dan komt naar voren dat de inwoners van de G4 zich minder veilig zijn gaan voelen. Deze ontwikkeling is voor een belangrijk deel toe te schrijven aan de ontwikkeling in Rotterdam. De inwoners van de G21 zijn zich juist veiliger gaan voelen. De veiligheidsbeleving in Nederland is gelijk gebleven over de periode 1995-2001. In de stedelijke onderzoeken Leefbaarheid en Veiligheid loopt de ontwikkeling in de meest kwetsbare wijken op het terrein van veiligheid gelijk op met het stadsgemiddelde voor veiligheidsbeleving in het algemeen. Richten we ons echter op de veiligheidsbeleving in de eigen buurt, dan blijkt dat men zich zowel in de stad als geheel als in de kwetsbare wijken veiliger is gaan voelen.

Effectiviteit GSB

Er is op het terrein van veiligheid een aantal gegevens beschikbaar over het resultaat van het veiligheidsbeleid, zoals het aantal delicten en de ervaren veiligheid. De genomen maatregelen zijn sterk

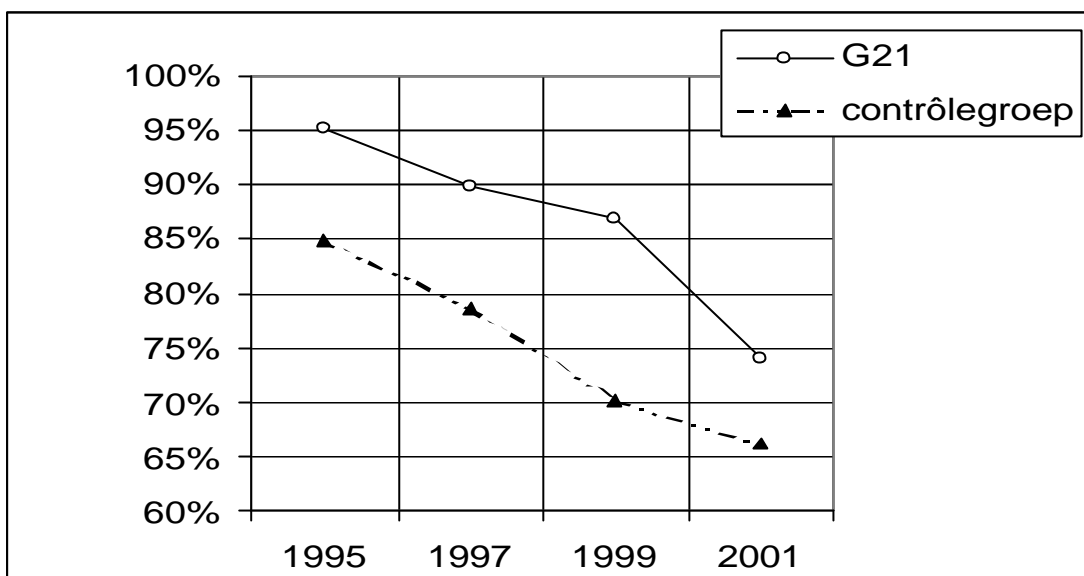
op de lokale leest geschoeid, er is weinig landelijk overkoepelend beleid. Er is wel zicht op het soort maatregelen die gemeenten (en lokale instellingen) nemen, maar eigenlijk nauwelijks zicht op de omvang van die maatregelen en hun effect. Op het gebied van veiligheid op scholen ontbreekt het zicht op de effecten zelfs volledig. Omdat veel maatregelen in de steden bovendien in de preventieve sfeer liggen, is het op dit moment nog moeilijk na te gaan of de maatregelen reeds effect sorteren of dat het resultaat achterblijft bij de verwachtingen. Aan het inzichtelijk maken van de relatie tussen beleid en ontwikkelingen dient daarom in de volgende periode (nog) meer aandacht te worden besteed.

Uit vorige jaarboeken van het GSB blijkt dat objectieve veiligheid en veiligheidsbeleving niet geheel met elkaar in de pas lopen. Een daling van de criminaliteit gaat niet altijd samen met een daling van de veiligheidsbeleving. De veiligheidsbeleving blijkt in de tijd echter veel moeilijker te verklaren dan de perceptie van kwaliteit sociale en fysieke leefomgeving; daar waar de factoren uit de stedelijke onderzoeken Leefbaarheid en Veiligheid voor kwaliteit sociale en fysieke leefomgeving door de tijd ongeveer 80% van de verschillen tussen buurten in de ervaren kwaliteit sociale en fysieke leefomgeving verklaren, kan bij de veiligheidsbeleving ongeveer 25% van deze verschillen worden verklaard.

De belangrijkste factoren voor die 25% zijn: ervaren dreiging, slachtofferschap van geweldsdelicten en sociale kwaliteit van de woonomgeving. Ook de sociale structuur (in het onderzoek benaderd door aandeel werklozen en etnische minderheden) speelt een rol in de verklaring van verschillen tussen wijken. Er blijken dus in de tijd andere factoren (mogelijk aandacht van de media en specifieke gebeurtenissen) een zwaarwegende rol te spelen in de ontwikkeling van de veiligheidsbeleving. Wordt de veiligheidsbeleving op één moment tussen wijken vergeleken, dan zijn de verschillen statistisch goed te verklaren. De belangrijkste factor is in dat geval de sociale kwaliteit van de woonomgeving. In wijken waar men zich onveilig voelt, wordt ook de sociale kwaliteit laag gewaardeerd. Daaruit kan worden afgeleid dat de vele buurtgerichte veiligheidsprojecten in de steden, waarbij samen met bewoners aan veiligheid wordt gewerkt, zowel effect op de objectieve veiligheid als de veiligheidsbeleving kunnen hebben. Ook met projecten die zich richten op veiligheid van de publieke ruimte, bijvoorbeeld door toezichthouders kan invloed op de ervaren dreiging, c.q. veiligheidsbeleving worden uitgeoefend.

Voor wat betreft de objectieve veiligheid duidt vergelijking tussen de G21 en de controlegroep er op dat het beleid in de steden sinds 1999 effecten vertoont.

Figuur 27. (ongewogen) aandeel slachtoffers in de bevolking



Bron: Politiemonitor bevolking, bewerking ISEO

Doelstelling 9: Zelfherstellend vermogen kwetsbare wijken

Inleiding

GSB-doelstelling

De doelstelling zelfherstellend vermogen kwetsbare wijken is in het GSB-kader geoperationaliseerd met de indicator relatieve Waarde Onroerende Zaken. Achterliggende gedachte is dat naar mate de afstand tussen de gemiddelde waarde van onroerende zaken in een wijk ten opzichte van de gemiddelde waarde voor de stad kleiner wordt, de wijk zich in de toekomst meer op eigen kracht duurzaam verder kan ontwikkelen. De waardestijging zou een afspiegeling vormen van herstel van vertrouwen bij private partijen om te investeren in een kwetsbare wijk. De doelstelling zou daarom ook kunnen worden geformuleerd als een toename van vitale wijken. De WOZ-waarde is bij het CBS op wijkniveau op dit moment alleen voor 1995 beschikbaar. Een analyse alleen op dit peiljaar geeft geen inzicht in de ontwikkeling.

In het GSB zijn de wijken een belangrijke invalshoek, binnen het GSB worden daarom veel gegevens verzameld op wijk- en buurtniveau. Deze enorme gegevensverzameling op een laag meetniveau heeft wel beperkingen. De steden zoeken ook vanuit een statistische invalshoek naar een voor hun optimaal schaalniveau. Bijgevolg zijn er verschillen in de grootte van de gehanteerde wijkindelingen. In het algemeen kan bij een grote wijk het effect van uitmiddeling optreden. Wanneer binnen de wijk wordt ingezoomd op buurten kunnen er verschillen zijn die niet naar voren komen op het hogere niveau. Door veranderingen in de wijkindeling zijn niet voor alle steden over een reeks van jaren wijkcijfers op hetzelfde niveau voor handen. Het volgen van de wijken is kortom ook een proces waarbij steeds naar verbetering wordt gezocht. In dat kader is aan het Rigo gevraagd op wijkniveau een analyse te verrichten van relevante dimensies van vitaliteit die tot een verdieping van het signaleringssysteem kan leiden. Hierna wordt ook van deze analyse gebruik gemaakt⁸².

⁸² Zie *Duurzaam herstel van kwetsbare wijken, een analyse ten behoeve van de Tussenstand Grotestedenbeleid*, RIGO Research en Advies, Amsterdam, februari 2002.

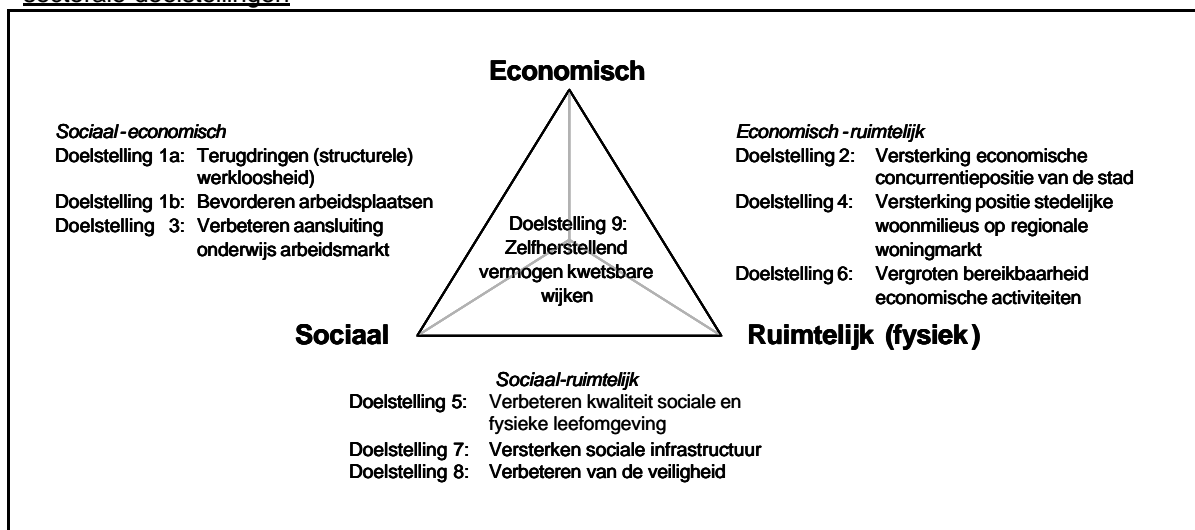
Sectoraal beleid

Vanuit de sectoren lopen er talrijke initiatieven voor een sterke wijk. Dit sectorale beleid is in de voorgaande paragrafen beschreven. De verschillende onderdelen moeten echter zo goed mogelijk worden verbonden. In de steden vindt voor het belangrijkste deel deze integratieslag plaats. De bewonersbetrokkenheid bij het vergroten van het zelfherstellend vermogen van wijken is door het Rijk, steden en het Kenniscentrum Grote Steden met een aantal activiteiten bevorderd. Deze activiteiten sluiten aan bij de breed onderschreven opvatting dat de sociale pijler van het GSB zichzelf zou moeten vernieuwen. RMO en andere gezaghebbende instituten geven aan dat er gezocht moet worden naar versterking van 'zachte' sociale infrastructuur (zelforganisatie en kleine, eigen initiatieven) in relatie tot de 'harde' sociale infrastructuur (de instellingen). De informele sociale infrastructuur kan worden versterkt door een vergroting van de participatie in kwetsbare wijken. Er zijn meerdere trajecten ingezet om met een wijkgerichte benadering de sociale kwaliteit te verbeteren. De recente impuls via Onze Buurt aan Zet is daarvan een belangrijk voorbeeld.

Samenhang tussen GSB-doelstellingen

Vitaliteit heeft zowel sociale, fysieke (ruimtelijke) als economische kanten. Kijken we naar een aantal sectorale doelstellingen van het GSB en bijbehorende indicatoren, dan blijken die zich veelal tussen twee pijlers te bevinden. Werkloosheid bijvoorbeeld, heeft zowel een sociale als een economische kant. Kwaliteit sociale en fysieke leefomgeving (veiligheid, vandalisme) heeft sociale en fysieke aspecten. Verbetering van de woningmarktpositie heeft zowel een ruimtelijke, fysieke kant (het gaat om de woningen) als een economische (de concurrentiepositie ten opzichte van andere gebieden). Zo kunnen de GSB-doelstellingen langs de drie dimensies worden gegroepeerd. De gebiedsgerichte benadering via de wijkaanpak staat tussen de doelstellingen.

Figuur 28. Dimensies van stedelijke vitaliteit in relatie tot de GSB pijlers en in relatie tot een aantal sectorale doelstellingen



De behaalde resultaten

Wat zijn de resultaten van doelstelling 9?

Zo als in de inleiding van deze paragraaf is toegelicht is het nog niet mogelijk om alle de wijken in de steden meerjarig over alle indicatoren te volgen. Niet alleen wijzigt de indeling van de wijken waardoor er discontinuïteit in de gegevens ontstaat. Een aantal steden kunnen evenmin op wijkniveau een volledig dekkende verzameling gegevens leveren. Idealiter zou de ontwikkeling van alle wijken op de

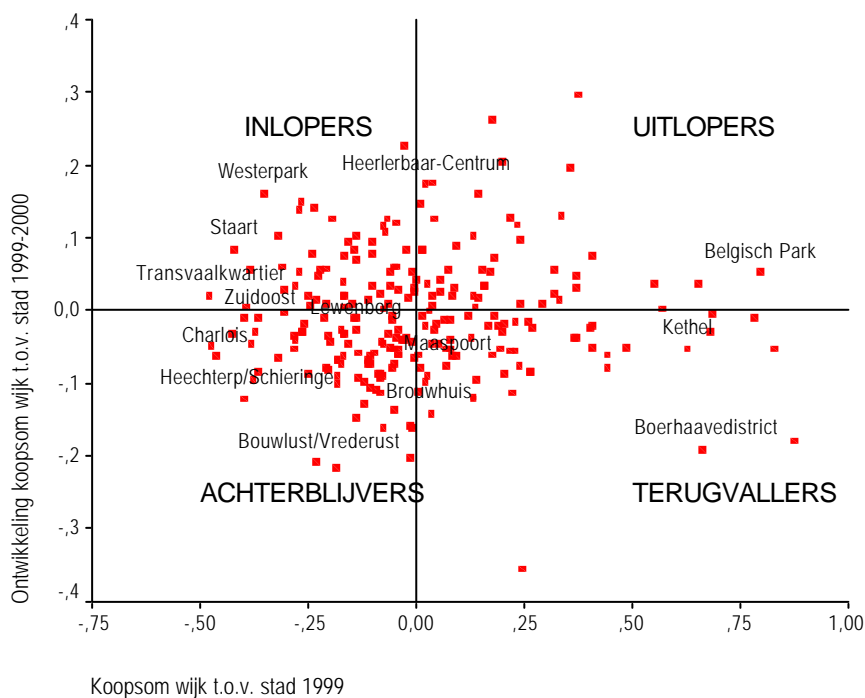
drie aangegeven dimensies worden gevolgd. Voor het volgen heeft het RIGO een signaleringssysteem ontworpen waarbij vier soorten wijken worden geïdentificeerd:

- achterblijvers, wijken die bij de eerste meting in negatieve zin afweken van het stadsgemiddelde en die in de ontwikkeling daarna ook negatief afwijken ten opzichte van het stadsgemiddelde;
- inlopers, wijken die bij de eerste meting in negatieve zin afweken van het stadsgemiddelde en die daarna een relatief betere ontwikkeling hebben doorgemaakt dan het stadsgemiddelde;
- terugvallers, wijken die bij de eerste meting beter scoorden dan het stadsgemiddelde en die in de ontwikkeling daarna relatief achterblijven ten opzichte van het stadsgemiddelde;
- uitlopers, wijken die bij de eerste meting beter scoorden dan het stadsgemiddelde en die in de ontwikkeling daarna ook relatief beter scoren ten opzichte van het stadsgemiddelde.

Duurzaam herstel betekent dat veel wijken tot de inlopers behoren. Daar mogen dan eventueel terugvallers tegenover staan (statistisch gezien heffen de plussen en minnen elkaar op), als er maar niet te veel achterblijvers zijn.

Voor de ruimtelijk-economische dimensie vormen de kooprijzen van woonhuizen een alternatief voor de WOZ-waarde. Van 242 GSB wijken kon zowel de gemiddelde verkoopwaarde in 1999 als in 2000 worden vastgesteld. Daarvan hadden er 135 in 1999 een verkoopwaarde onder het stedelijke gemiddelde. In sommige bedroeg de verkoopprijs nog niet de helft van die van de stad. De overige 107 wijken hadden verkooprijzen boven het stedelijke gemiddelde, tot bijna het dubbele. Kijken we naar de prijsontwikkeling tussen 1999 en 2000, dan zien we een bandbreedte van plus of min 15% waarbinnen de wijken zich bewegen ten opzichte van de stedelijke prijsontwikkeling, met enkele uitschieters naar boven en naar beneden. Van 55 "goedkope wijken" kunnen we zeggen dat ze hun achterstand inlopen. Daar staat tegenover dat 80 goedkope wijken relatief achterblijven.

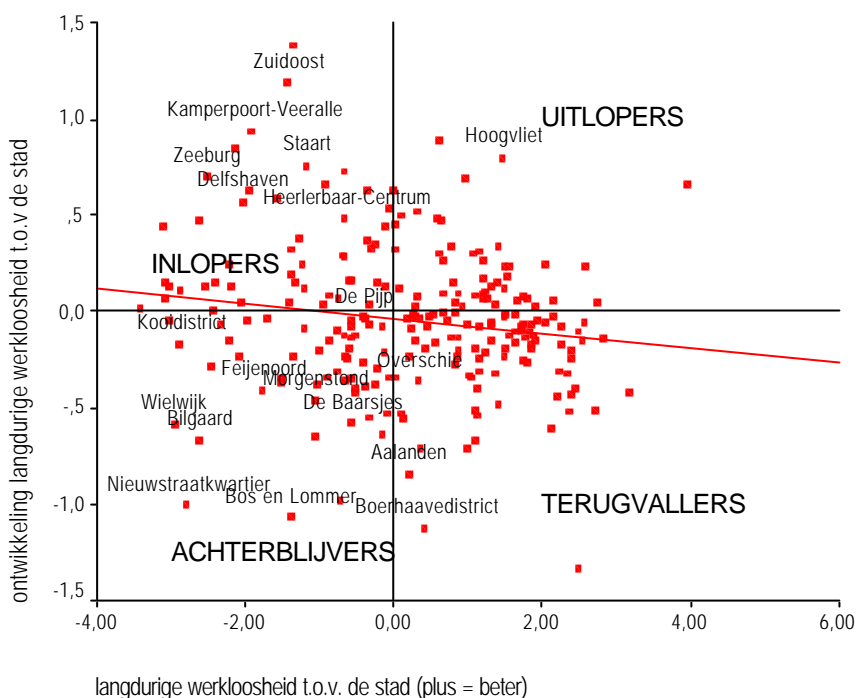
Figuur 29. Verkooprijzen van woonhuizen in GSB-wijken ten opzichte van stad: positie in 1999 en ontwikkeling 1999-2000



Voor de sociaal-economische vitaliteit is de langdurige werkloosheid een belangrijke variabele. Op wijkniveau is gezien het aandeel niet-werkende werkzoekenden die langer dan drie jaar als werkzoekend staan ingeschreven in de potentiële beroepsbevolking. Zoals toegelicht onder doelstelling 1a is de werkloosheid tussen 1998 en 2000 sterk afgenomen.

De analyse op wijkniveau geeft het volgende beeld. Over het geheel genomen houden de 'inlopers' de 'terugvallers' in evenwicht. De 'terugvallers' hadden echter al een voorsprong. Inlopers aan de ene kant en terugvallers aan de andere houdt in dat de verschillen binnen de stad kleiner worden. De zwakste wijken wat betreft langdurige werkloosheid profiteren van de stijgende werkgelegenheid. Dit gevoegd bij het gegeven dat de langdurige werkloosheid in de G25 als geheel sterk is gedaald, geeft een positief beeld van het duurzaam herstel op de sociaal-economische dimensie.

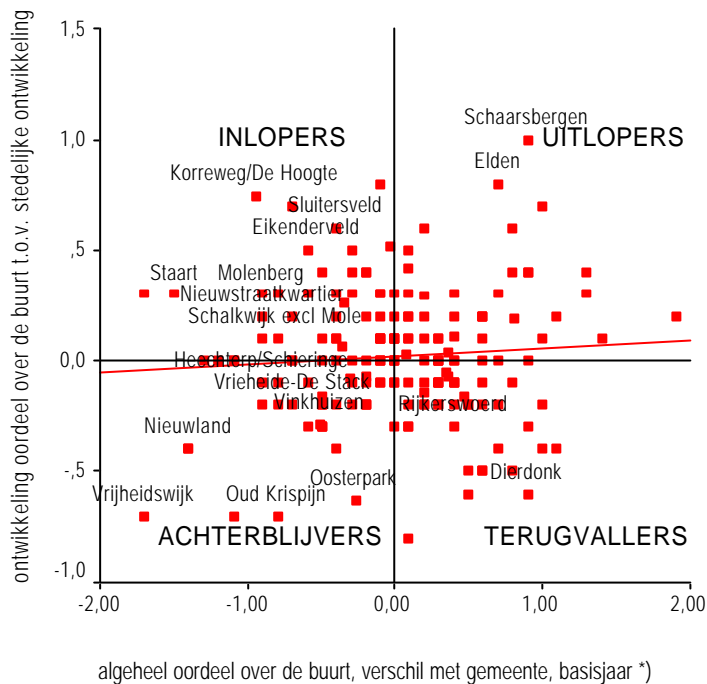
Figuur 30. Langdurige werkloosheid in GSB-wijken ten opzichte van de steden: positie in 1998 en ontwikkeling 1998-2000



In combinatie tussen de sociaal-economische én de ruimtelijk-economische dimensie waren er in 1999 74 wijken die aanvankelijk op beide dimensies een achterstand hadden ten opzichte van de stad. Van 11 van deze 74 GSB wijken kan worden vastgesteld dat ze op beide dimensies inlopen, dat wil zeggen terugkomen uit hun achterstandpositie. Hier is duidelijk sprake van herstel, hoewel de achterstand in de meeste gevallen nog niet altijd volledig is ingelopen. De 11 wijken liggen verspreid over diverse steden. Van 36 wijken kunnen we concluderen dat ze op één van beide dimensies inlopen, maar op de andere verder achterop raken. Het is voor deze wijken te vroeg om van herstel te spreken. Verder zijn er 27 wijken die op beide dimensies achterblijven bij de stedelijke ontwikkeling.

De sociaal-ruimtelijke betreft voor een groot deel om subjectieve zaken: de beleving van veiligheid, de waardering voor de buurt, de mate waarin iemand zich thuis voelt, etc. Het belang van de sociaal-ruimtelijke dimensie is niettemin groot. Hierna wordt de ontwikkeling van de wijken voor 14 steden weergegeven op het rapportcijfer van bewoners voor de woonomgeving en op de indicator verantwoordelijkheid voor de buurt. Deze vergelijking is wegens het ontbreken van vergelijkbare gegevens (met name in de G4) niet over de volle breedte van de GSB-wijken mogelijk.

Figuur 31. Oordeel over de buurt en ontwikkeling daarvan; afwijkingen t.o.v. de stedelijke gemiddelden (rapportcijfers)

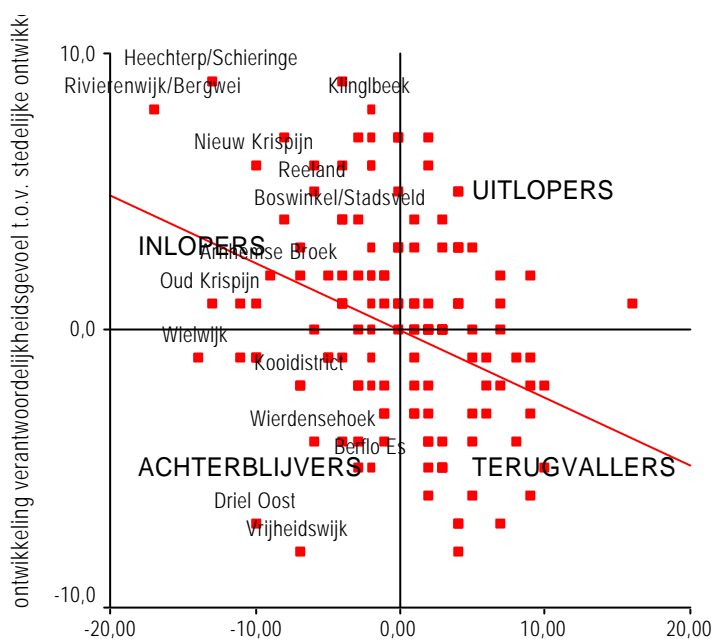


*) het basisjaar betreft de voorlaatste meting

De meeste wijken verschillen niet meer dan één punt met het stedelijke (gewogen) gemiddelde. Er zijn een paar uitschieters, zowel naar boven als naar beneden. In de voorgaande figuur is dat in beeld gebracht op de horizontale as.

Het verantwoordelijkheidsgevoel is uitgedrukt in het percentage bewoners dat zegt zich mede verantwoordelijk te voelen voor de buurt. Dit percentage schommelt in de meeste steden rond de 85. In “mindere wijken” is dat tien tot achttien procent lager. De ontwikkelingen op dit punt geven een veel positiever beeld te zien dan dat van het algemene oordeel over de buurt. Hoewel de spreiding groot is, zijn er veel inlopers met daartegenover vooral terugvallers en beduidend minder achterblijvers. De rechte lijn in de figuur, van links boven naar rechts onder, geeft dit aan. Het betekent dat de verschillen tussen de wijken op dit vlak kleiner worden. Dat is een belangrijk resultaat omdat in de wijkaanpak die de steden hanteren de verantwoordelijkheid voor de buurt van bewoners centraal staat.

Figuur 32. Verantwoordelijkheidsgevoel voor de buurt en ontwikkeling daarvan; afwijkingen t.o.v. de stedelijke gemiddelden



perc. inwoners dat zich verantwoordelijk voelt voor de buurt, basisjr.*)

*) het basisjaar betreft de voorlaatste meting

Voor een integraal oordeel over de ontwikkeling van de wijken kunnen de scores op drie dimensies in één worden genomen. De uitkomsten van de driedimensionale analyse heeft vooral indicatieve en signalerende betekenis. De analyse beperkt zich noodgedwongen tot 110 wijken, waarvan gegevens bekend zijn. In de volgende tabel is aangegeven hoe deze 110 wijken zich ontwikkelen ten opzichte van de betreffende steden. Voor de sociaal-ruimtelijke dimensie is daarbij uitgegaan van het rapportcijfer voor de woonomgeving.

De eerste drie regels in de tabel geven de wijken aan die bij de eerste meting op alle drie de gegevens onder het stedelijke gemiddelde scoorden, in totaal 37 wijken. Dertien daarvan vertonen herstel op twee van de drie of op alle de indicatoren. Veertien wijken lopen in op één dimensie, maar raken verder achterop op de andere twee. Het is twijfelachtig of hier van herstel mag worden gesproken. Tien wijken raken op alle drie de dimensies verder achterop.

Tabel 2. Ontwikkeling in 110 GSB-wijken op het gebied van langdurige werkloosheid, verkoopprijzen en algeheel oordeel over de buurt.

achterblijvers op drie dimensies	10
achterblijvers op twee, inlopers op één dimensies	14
inlopers op twee of drie dimensies	13
combinaties van achterblijven en terugvallen	1
Overige combinaties	72
Totaal	110

Al met al zijn er wel tekenen van herstel van kwetsbare wijken op meerdere fronten. Daar staat tegenover dat andere wijken hun voorsprong kwijt raken (“terugvallen”) of verder achterop raken.

Terugval hoeft niet onmiddellijk reden te zijn voor alarm. Tegenover wijken die inlopen zullen er altijd zijn die terugvallen, al was het maar omdat we de cijfers afzetten tegen het stedelijke gemiddelde en er dus altijd sprake zal zijn van communicerende vaten. Er moet echter voor worden gewaakt dat deze wijken zo ver terugvallen dat ze op hun beurt in een achterstandspositie terechtkomen. De beleidsinzet moet uiteraard vooral naar de wijken gaan die achterblijven en al in een achterstandpositie verkerden.

Invulling rijksinstrumentarium door gemeenten

Veel grote steden kennen al geruime tijd een manier van werken waarbij de bewoners in wijken centraal staan. Het Tilburgse model, Rotterdam, de Deventer wijkaanpak, allemaal voorbeelden van wijkgericht beleid in de vorm van een wijkaanpak. Steden hebben vaak een lange traditie met het wijkgericht werken maar blijven met nieuwe methoden de aanpak vernieuwen.

Steden maar ook wijkbewoners zelf gebruiken uiteenlopende methoden om de participatie van bewoners te bevorderen. De ABCD-methode gaat uit van de onbenutte kwaliteiten van buurtbewoners en een zelforganiserend vermogen. Een belangrijk uitgangspunt is dat ieder mens over talenten en vaardigheden beschikt die bruikbaar zijn bij wijkverbetering. Met enquêtes ontstaat een idee van het aanwezige potentieel in de wijk en de bereidheid van mensen zich in te zetten in de buurt. Vervolgens nemen burgers initiatieven gebaseerd op eigen kennis, inzicht en kwaliteiten en schakelen externe hulpbronnen in voor zover ze die bruikbaar achten. Deze initiatieven kunnen leiden tot een wijkwebsite, kinderclub of evenement naar gelang de behoefte. Na Eindhoven en Helmond hebben ook Arnhem, Leeuwarden, Nijmegen, Utrecht gebruik gemaakt van de ABCD-methode om al dan niet in het kader van Onze buurt aan zet, buurtbewoners te bevragen.

De impuls 'Onze buurt aan zet' is breed opgepakt door de geselecteerde aandachtswijken in de dertig steden. De participatie van bewoners bij de planvorming was groot. De bewoners zijn in de meeste steden nauw betrokken geweest bij de prioritering van problemen en de ontwikkeling van plannen ter verbetering van de situatie in hun wijk. Omdat de thematiek voor iedere wijk anders is, is er ook verscheidenheid in de plannen. Binnen het kader dat door het Ministerie aan de impuls is meegegeven (kwaliteit sociale en fysieke leefomgeving, veiligheid, integratie en participatie) variëren de projecten van toezicht openbare ruimte door werkloze buurtbewoners (Heerlen), cameratoezicht (Heerlen, Leiden en Maastricht) en een cursus 'omgaan met geweld' door en voor ondernemers, tot een pilotproject Sociale Activering (Alkmaar), onderhoud van groen door middel van zelfwerkzaamheid en het inschakelen van inactieven (Amersfoort) en een ouderruilproject waar ouderen zonder kinderen oppassen op de kinderen van alleenstaande ouders (Nijmegen). Met behulp van ICT maken jongeren contact met ouderen en andersom (Helmond en Maastricht) en wordt de buurt geprofileerd, in Zwolle met het opzetten van een virtueel dorpsplein, in Utrecht wordt de buurtwebsite aangevuld met de introductie van ICT toepassingen in de hele buurt. In Maastricht en Lelystad zullen nieuwe bewoners welkom worden geheten om integratie te bespoedigen. In Almelo worden in het kader van 'diverse groenprojecten' bloembakken verwijderd en geplaatst en wordt in de wijk Zeeburg in Amsterdam de gehele bijdrage besteed aan de ontwikkeling van een multifunctioneel jongerencentrum. Steeds meer steden reserveren ook eigen middelen ten behoeve van wijkbudgetten. Om de bewoners bij de stadsprocessen te betrekken is in Breda in 1999 het wijkbudget 'Lusten en Lasten' geïntroduceerd. Bewoners kunnen met dit budget kleinschalige maatregelen bedenken en uitvoeren waarmee ze hun eigen buurt of wijk willen verbeteren. Bijzonder aan dit project is dat bewoners ook als opdrachtgever voor de verbeteringen optreden. Inmiddels zijn er in Breda ongeveer 220 ideeën ingediend waarvan achttien inmiddels al zijn uitgevoerd.

Schiedam heeft bij de planvorming rondom Onze buurt aan zet gebruik gemaakt van de 'Branding' methode om de wijkbewoners te enthousiasmeren voor de buurt. Bij 'Branding' wordt veel gewerkt met beelden waardoor snel inzicht ontstaat in wat een buurt voor mensen kan betekenen: de 'merknaam' of

het profiel van een buurt wordt er door benoemd. Tijdens bijeenkomsten met buurtbewoners worden antwoorden op vragen als 'verbeeld het karakter van de wijk' in tekeningen gevat. Met deze methode wordt de wijk op nieuwe en creatieve manier gemobiliseerd mee te denken over de aanpak van problemen. Niet alleen met tekeningen worden de visie op de wijk en daarmee de problematiek en oplossingen in steden in het kader van een verbeteringstraject in kaart gebracht. Ook foto's kunnen een rol spelen bij het betrekken van bewoners bij het verbeteren van de situatie in de wijk. In Arnhem stond in de wijk Klarendal de verbetering van de beeldvorming van de wijk centraal. Met een reeks aan evenementen in het kader van het wijkverbeteringsproject 'Klarendal Kom Op' is de visie op de wijk door bewoners vastgelegd met foto's. Deze foto's vormen de input voor tentoonstellingen en festivals. Kwaliteit sociale en fysieke leefomgeving en sociale cohesie is in deze wijk verbeterd op basis van het verhaal dat bewoners zelf maken. In Arnhem heeft dit project een groot deel van de buurt gemobiliseerd.

Conclusie

Algemeen beeld

Er zijn tekenen van herstel van kwetsbare wijken op meerdere fronten. Het meest duidelijk komt dit herstel tot uiting in de ontwikkeling van de langdurige werkloosheid en de medeverantwoordelijkheid van de buurt. Op drie dimensies (sociaal-economisch, ruimtelijk-economisch en sociaal-ruimtelijk) te samen genomen heeft 35 procent van de slechtste wijken zich hersteld. Daarnaast verbeteren voor circa 38 procent van de kwetsbare wijken zich op één dimensie. Van herstel kan daarbij nog niet echt worden gesproken, wel van een positievere ontwikkeling. Aan de andere kant is er ook sprake van achterblijvers, wijken die nog niet zichtbaar op de dimensies verbeteren. Voor de wijken die in de analyse zijn betrokken geldt dit voor 27 procent. Daarbij moet rekening worden gehouden met de tijd die nodig is om via het ISV-beleid tot resultaten te komen. Bovendien zijn de resultaten van de recente beleidsintensivering gericht op het vergroten van het verantwoordelijkheidsgevoel van bewoners voor de buurt nog niet meegenomen. Verheugend is het nu al dat de medeverantwoordelijkheid voor de buurt in de kwetsbare wijken is verbeterd. Zoals eerder aangegeven liggen de belangrijkste verklaringen achter de verschillen in het rapportcijfer voor de woonomgeving op het terrein van sociale kwaliteit van de woonomgeving/medeverantwoordelijkheid voor de buurt en de evaluatie van de eigen woning. Het is daarom zaak op beide sporen de inzet te continueren en te verstevigen. Zo kunnen de tekenen van herstel worden omgezet in een bredere kentering voor kwetsbare wijken. Er komt een gemengde beeld over het totaal van de dimensies naar voren. Er is duidelijk sprake van dynamiek, maar die gaat nog niet over de hele linie de goede kant op. Het is zaak om tijdig voor de volgende convenantsperiode met steden afzonderlijk te spreken over vorderingen in de wijkontwikkeling. Aandachtspunten daarbij zijn de ontwikkeling van de wijken in relatie tot de extra beleidsinzet en de ontwikkeling van niet-aandachtswijken. Een dergelijk bestuurlijk gesprek kan als opmaat naar de volgende convenantsperiode aansluiten op de wens tot meer maatwerk per stad.

Effectiviteit GSB

De analyse op de drie dimensies voor vitaliteit heeft, mede door de nu nog beperkte gegevensverzameling, alleen een signalerende en indicatieve functie. Er is meer tijd nodig om de effectiviteitsvraag van beleidsimpulsen voor de wijkaanpak te beantwoorden. Daarbij zal ook een verbinding moeten worden gelegd met ontwikkeling van wijken op de drie dimensies en de intensiteit van het beleid voor de desbetreffende wijken. In de hiervoor behandelde analyse is voor de wijken geen onderscheid gemaakt naar intensiteit van beleid. In de huidige GSB-periode is in de steden sprake van een selectieve, geconcentreerde, inzet van beleid voor de wijken.

Steden met een partiële GSB-status

De steden Alkmaar, Amersfoort, Emmen, Lelystad en Zaanstad (G5) hebben een partiële status in het Grotestedenbeleid. De G5 hebben voor een beperkt aantal wijken op de doelstellingen verbetering kwaliteit sociale en fysieke leefomgeving en veiligheid ambities geformuleerd en een Meerjarig Ontwikkelingsplan opgesteld.

Kenmerkend voor de wijze waarop de G5 dit beleid invullen is een wijkgerichte aanpak waarbij de nadruk op bewonersparticipatie ligt en op de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties. In de programma's wordt voor de wijken naast kwaliteit van sociale en fysieke leefomgeving en veiligheid vooral ook aandacht geschonken aan de sociale infrastructuur. Een voorbeeld hiervan is het initiatief "Samen buurten (aanpak problematiek achter de voordeur)" in Amersfoort. Bij bewoners in een buurt wordt huis aan huis aangebeld om zowel over het woonklimaat als over mogelijke persoonlijke problemen te spreken. Diverse hulpverleningsinstellingen zijn bij het project betrokken. Uit het project is inmiddels een bewonersinitiatief voortgekomen: een kleine groep bewoners klust gezamenlijk in de buurt (schuttingen, tuinen, achterpadverlichting). De G5 nemen ook deel aan de regeling Digitale Trapvelden en Onze Buurt Aan Zet. Emmen heeft in 2001 een prijs gekregen voor het 'beste trapveld', de twaalf trapvelden aldaar spelen een belangrijke rol in de wijken en hebben inmiddels meer dan 1000 mensen bereikt.

Tabel 3. De stand van zaken op de GSB-doelstellingen kan als volgt worden samengevat.

Aspecten Kwaliteit sociale en fysieke leefomgeving en veiligheid	Gemiddeld in de G5		Gemiddelde wijken G5 met slechtste scores	Gemiddeld in de G21		Gemiddelde wijken G21 met slechtste scores
	1999	2001		1999	2001	
Evaluatie van de buurt	7,6		7,1	7,5		6,7
Rapportcijfer woonomgeving	7,1		6,5	7,3		6,6
Sociale kwaliteit woonomgeving	5,9		5,1	6,2		5,4
Voorkomen verloedering	4,5		5,5	4,4		5,7
Evaluatie eigen woning*)	7,5		6,6	7,5		7,0
Aandeel bevolking dat slachtoffer is van:	1999	2001		1999	2001	
Autodiefstal	18,9%	18,1%	34,9%	24,4%	21,1%	37,5%
Fietsdiefstal	9,7%	8,1%	23,0%	16,8%	11,7%	24,4%
Vernieling	23,7%	24,1%		29,9%	28,2%	
Inbraak	6,5%	4,6%	10,5%	8,8%	6,8%	14,0%
Geweld	5,1%	6,2%	10,5%	7,0%	6,2%	10,5%
Aandeel inwoners dat zich wel eens/vaak onveilig voelt*)	1999	2001		1999	2001	
	30%	27%	36%	37%	33%	48%
Aandeel in de bevolking dat zich in de eigen buurt 'wel eens' onveilig voelt	18,8%		31,1%	23,9%		39,8%

*) Stadsgemiddelde op basis van Politiemonitor bevolking 1999 en 2001, wijkcores op basis van stedelijke onderzoeken Kwaliteit sociale en fysieke leefomgeving en veiligheid 2000/2001, bewerking ISEO

Uit de vorige tabel kan worden afgeleid dat het gemiddelde niveau van de indicatoren voor de gehele stad in de G5 fractioneel gunstiger ligt dan voor de G21. Opmerkelijke uitzondering vormen de sociale kwaliteit van de woonomgeving en het rapportcijfer van de buurt. De bewoners in de G5 beoordelen die in hun stad lager dan de bewoners van de steden in de G21. Opmerkelijk is verder dat de wijken met de slechtere scores op de indicatoren voor kwaliteit sociale en fysieke leefomgeving en veiligheid op onderdelen (evaluatie van de eigen woning en sociale kwaliteit van de woonomgeving) in de G5 gemiddeld nog onder die van de vergelijkbare wijken in de G21 liggen.

Eenzijds zou kunnen worden gesteld dat wijkaanpak in de G21 al langere tijd wordt toegepast en dat het verschil het keerpunt in de neergaande ontwikkeling van wijken in de G21 illustreert. Anderzijds kan worden gesteld dat deze eerste meting de partiële deelname van de G5 achteraf nogmaals rechtvaardigt en dat de wijkaanpak ook binnen de G5 verbreding behoeft.

Resultaten Europese Doelstelling 2

Inleiding

Doelstelling 2

Het Europese *Doelstelling 2*-programma is in 2000 gestart. De steden kunnen in het kader van het programma projectvoorstellen doen ter ondersteuning van de doelstellingen van het programma. Deze paragraaf zal de resultaten niet in termen van output- of outcome presenteren aangezien het daar nog te vroeg voor is maar aan de hand van het aantal ingediende projecten.

Aan het Europese Doelstelling 2 programma Stedelijke Gebieden Nederland nemen negen steden en elf gebieden deel. De gebieden liggen in Amsterdam (2x), Rotterdam (2x), Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Arnhem, Nijmegen, Enschede, Maastricht. Deze gebieden zijn geselecteerd – in overleg en afstemming met de steden en de Europese Commissie - op basis van de criteria armoede en langdurig werkloosheid.

De stedelijke gebieden in het Doelstelling 2 gebieden kampen met een percentage werkloosheid, dat hoger is dan het gemiddelde - voor overig Nederland en voor de Europese Unie. Het betreft met name langdurig werklozen, allochtonen en laaggeschoolden. In alle gebieden is het gemiddeld besteedbaar inkomen per huishouden aanzienlijk lager in vergelijking met de stad, met Nederland en met Europa. In de meeste gebieden is wel sprake van een groei van het aantal arbeidsplaatsen, maar deze blijft achter bij de cijfers voor de rest van de stad. Het gaat vaak om gebieden met veel bedrijvigheid. Binnen de verouderde infrastructuur van de gebieden zijn de bedrijven echter vaak slecht bereikbaar en er is geen ruimte voor uitbreiding. Ook kan er van minder voorzieningen op het gebied van onderwijs, winkels en gezondheidszorg gebruik worden gemaakt. Uit de SWOT-analyse blijkt dat de stedelijke gebieden allemaal in meer of mindere mate te maken hebben met een gelijksoortige problematiek.

De strategie van de stedelijke gebieden is gericht op het realiseren van een duurzame en in sociaal-maatschappelijk en economisch opzicht leefbare en vitale stedelijke samenleving, door middel van een samenhangende aanpak van stedelijke vernieuwing waarin zowel economische en sociale revitalisering als ook ruimtelijke vernieuwing worden gecombineerd.

Deze ontwikkelingsstrategie bevat de volgende elementen:

- *economische ontwikkeling*; het creëren en benutten van kansen voor economische activiteiten en werkgelegenheid, met name voor de meest kwetsbare bevolkingsgroepen;
- *sociale ontwikkeling*; versterking van de sociale samenhang en integratie. Dit wordt bereikt door langdurig werklozen aan het werk te helpen, en de sociaal-maatschappelijke infrastructuur te verbeteren;

- *ruimtelijke vernieuwing*; verbetering van fysieke infrastructuur om de (economische) aantrekkelijkheid van de stedelijke woon- en werkmilieus te vergroten;
- *gelijke kansen*; de verschillende bewonersgroepen in de geselecteerde kwetsbare wijken moeten in dezelfde mate kunnen meeprofiteren van gunstige ontwikkelingen en mogelijkheden van de stad;
- *Duurzame ontwikkeling*; de economische, sociale, en fysieke (inclusief milieu) ontwikkeling van het gebied moet voorzien in de behoeften van de huidige generatie, zonder daarmee de mogelijkheden voor de toekomstige generaties in gevaar te brengen.

In het Enkelvoudig Programmeringsdocument (EDP) opgesteld door de Nederlandse steden in samenwerking met de minister voor GSI worden aan de hand van de uitkomsten van de SWOT-analyse en de ontwikkelingselementen een drietal prioriteiten met bijbehorende doelstellingen benoemd. Deze zijn nauw verbonden aan de drie hoofdthema's van het grotestedenbeleid (fysiek, economisch en sociaal). Onderstaande tabel geeft een overzicht van de drie prioriteiten met bijbehorende doelstellingen.

Tabel 4. Prioriteiten Doelstelling 2 met bijbehorende doelstellingen

Prioriteiten	Doelstellingen
1. Stedelijke economische omgeving	- Maatregel Ia: verbeteren fysieke bedrijfsomgeving - Maatregel Ib: verbeteren duurzame economische kwaliteit en bereikbaarheid
2. Bevorderen bedrijvigheid	- Maatregel Iia. versterking van de concurrentiepositie van het bedrijfsleven en stimuleren van ondernemerschap - Maatregel Iib. Stedelijke uitstraling en informatie- en kennisnetwerken - Maatregel Iic. verbeteren van de werking van de arbeidsmarkt
3. Versterking sociaal-economisch potentieel	- Maatregel IIIa. Lokale betrokkenheid, milieu en veiligheid - Maatregel IIIb. Sociaal-economische activering

De (voorlopige) resultaten

Het programma heeft een looptijd van 2000 tot en met 2008. De steden kunnen in het kader van het programma projectvoorstellen doen ter ondersteuning van de doelstellingen in de bovenstaande tabel. De ingediende projecten worden gevolgd aan de hand van 5 programma en prestatie-indicatoren. Onderstaande tabel (tabel 5) geeft inzicht in de prestatie-indicatoren en hun streefwaarden in 2003 respectievelijk 2008. Tevens is het aantal dat tot nu toe in projecten is geïmplementeerd en gerealiseerd weergegeven.

De tabel laat een wisselend beeld zien. Voor twee indicatoren is het programma op koers. Voor de bruto werkgelegenheid (dit is de werkgelegenheid inclusief het aantal gesubsidieerde banen) blijkt dat momenteel (per 1 januari 2002) al voor 811 nieuwe banen in projecten is goedgekeurd (geïmplementeerd) Dit is 42% van de streefwaarde in 2003. Het aantal geïmplementeerde m2 vernieuwde oppervlakte openbare ruimte is met 52% van de streefwaarde in 2003 ook op koers. Er zijn echter nog geen m2 daadwerkelijk gerealiseerd.

Voor het aantal MKB-bedrijven dat bijstand ontvangt, onder andere ter bevordering van de opstart en doorstart van startende bedrijven het aantal deelnemers aan matching-projecten, ter verbetering van de aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt is het programma zeer succesvol. Momenteel is de streefwaarde van 2003 meer dan twee respectievelijk 8 keer gehaald voor de twee indicatoren. In

2003 als uit hoofde van de Europese Commissie een midterm review zal worden gehouden zal de systematiek van streefwaarden versus realisatie worden geëvalueerd.

Tot slot ligt het aantal gecommitteerde milieu-projecten met 7% achter op de streefwaarde. Ook hier zijn er nog geen projecten gerealiseerd.

Tabel 5. Resultaten Doelstelling 2

EPD Steden per 31-12-2001	Streefwaarde 2003	Streefwaarde 2008	Gecommitteerd in projecten	Gecomm. Projecten/ streefwaarde 2003	Gerealiseerd in projecten
Prestatie-Indicator					
bruto gecreëerde werkgelegenheid	1913	6459	811	42%	0
aantal MKB bedrijven dat bijstand ontvangt	186	507	425	228%	592
aantal m2 vernieuwde oppervlakte openbare ruimte	217.500	759.000	114.050	52%	0
aantal deelnemers aan matching-projecten	760	1900	6475	852%	0
aantal milieu-projecten	15	27	1	7%	0

Bron: gegevens van de negen steden

Conclusie

Het Europese Doelstelling 2-programma loopt van 2000 tot en met 2008. Het is dus nog te vroeg om over resultaten in termen van outcome te spreken. Momenteel worden er nog vele projectvoorstellen voorbereid en ingediend om de doelstellingen te halen die geformuleerd zijn onder 3 hoofdthema's. De projecten worden gemonitord op programma-indicatoren en op de 5 prestatie-indicatoren. Momenteel liggen de projecten ter bevordering van twee indicatoren, bruto werkgelegenheid en oppervlakte openbare ruimte, op koers (ingediende aantallen en m2 opzichte van de streefwaarde in 2003). Op twee indicatoren, aantal MKB-bedrijven dat bijstand ontvangt en aantal deelnemers aan matching-projecten, zijn er veel meer aantallen in projecten ingediend en gecommitteerd dan verwacht. Tot slot ligt het aantal gecommitteerde milieu-projecten met 7% achter op de streefwaarde.

Literatuurlijst

- Centraal Planbureau, *Op weg naar een effectiever grotestedenbeleid*, 2000;
- Delemarre, N.J.M., *Kinderopvang in gemeenten, de monitor over 1999*, SGBO, Den Haag, 2001;
- Intomart, *Kwaliteit sociale en fysieke leefomgeving- en Veiligheidsmonitor Secundaire analyses II*, Hilversum, januari 1998;
- Intomart, *Kwaliteit sociale en fysieke leefomgeving- en Veiligheidsmonitor Secundaire analyses III*, Hilversum, februari 2002;
- ISEO, *Jaarboek 2000 Grotestedenbeleid*, januari 2001;
- ISEO, *Jaarboek 2001 Grotestedenbeleid*, januari 2002;
- *Jaarverslag Nederlandse Politie 2000*;
- Kolpron, *Steden als (hernieuwde) motoren van economische dynamiek*, 2001;
- *Memorandum van de G21, Ruimte maken voor resultaat (Conceptversie)*, 18 december 2001;
- *Het grotestedenbeleid G21. Een wegwijzer in een bijzondere dierentuin*. Den Haag, 27 juli 2001;
- Ministerie van VROM, *Monitor Stedelijke Vernieuwing, Nulmeting*, september 2001;
- Oberon, *Brede Scholen in de G25. Secundaire analyses van het databestand jaarbericht brede scholen 2001*, november 2001;
- NEI, *Stad en omgeving. Onlosmakelijk verbonden*, januari 2001;
- NEI, *Ontwikkelingspatronen stad en omgeving (eindconcept)*, februari 2002;
- Nyfer, "En de stad zeilt verder", november 2000;
- Research voor beleid BV, *Benchmark gemeentelijk ondernemingsklimaat. Thematische rapportage*, Leiden, december 1999;
- Rienstra, G.U. *Agglomeratievoordelen zijn terug*, in Economisch Statistische Berichten, 18 januari 2002;
- Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt, *Evaluatie CRIEM-pilots*, Amsterdam, maart 2001;
- RIGO Research en Advies, *Beloften van Vernieuwing*, maart 2001;
- RIGO Research en Advies, *Duurzaam herstel van kwetsbare wijken, een analyse ten behoeve van de Tussenstand Grotestedenbeleid*, Amsterdam 2002;
- SCP, *Knelpunten in het stedelijk jeugdbeleid*, 2000;
- SCP, *De Sociale staat van Nederland 2001*, 2001;
- SCP, *De stad in de omtrek*, 2001;
- SER, *Steden op koers*, 2002;
- Taskforce Woningbouwproductie, *Achterblijvende woningbouwproductie; problematiek en maatregelen*, januari 2002;
- Tillaart, H. van den en Poutsma, E., *Een factor van betekenis. Zelfstandig ondernemerschap van allochtonen in Nederland*, ITS, 1998;
- Tillaart, H. van den. *Monitor etnisch ondernemerschap 2000*, ITS, juli 2001;
- Thurik, A.R., *Small firms, large firms and economic growth*, OCFEB discussion paper, Rotterdam, 1995;
- TK, 1999-2000, 27 020, nr. 14;
- Tudjman, T., *Digitaal Sociaal? Over een digitaal trapveld en sociale cohesie*, 2001;
- Vreeswijk, A.M.G., Verweij, A.O., Weijers, Y.M.R., *De Waarde van Beleid, Een uitwerking van het effectiviteitsonderzoek voor het grotestedenbeleid*, Working Paper 2000-3, Rotterdam, september 2001.

Bijlage 4: Praktijkvoorbeelden

Bijlage 4: Praktijkvoorbeelden

Deze bijlage geeft praktijkvoorbeelden van projecten die door gemeenten ondernomen zijn ter bevordering van één of meerdere GSB-doelstellingen. Hierna zullen eerst uitgaande van de 9 doelstellingen respectievelijk 9 voorbeeldprojecten belicht worden. Daarna wordt een aantal voorbeeldprojecten beschreven specifiek gericht op het stimuleren van ICT. Hierna volgen een paar voorbeelde van 'Onze Buurt aan Zet'. Dit project is in juni 2001 door de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid gelanceerd om de aandachtswijken in de grote steden financieel een extra duwtje in de rug te geven. Tot slot wordt in deze bijlage een aantal Europese projecten gepresenteerd ter illustratie van Urban I.

1. Voorbeelden bij negen GSB-doelstellingen

1.1. *Onbenutte Kwaliteiten, Rotterdam*

Voorbeeld Doelstelling 1: Terugdringen van werkloosheid en bevorderen van arbeidsplaatsen

Het project *Onbenutte Kwaliteiten* dat al vanaf 1995 loopt in de gemeente Rotterdam betreft kanslozen op de arbeidsmarkt actief bij de samenleving (4400 in 2000, 7000 in de periode 1995- 2001) het resultaat is dat veertig procent van de ex-deelnemers een betaalde baan heeft of is gestart met een opleiding.

De aanpak van het project richt zich op de individuele ontwikkeling van de deelnemers, het bevorderen van sociale contacten of het van (maatschappelijk) nut zijn voor anderen. De deelnemer staat centraal, zijn wensen en mogelijkheden zijn het vertrekpunt. De inhoud, duur en uitkomst van het activeringstraject zijn afhankelijk van de deelnemer. Standaard is een begeleidingsduur van achttien maanden. De Gemeente werkt samen met diverse partners, zoals sociale dienst organisaties, aanbieders van vrijwilligerswerk, instellingen voor hulpverlening en arbeidsmarkttoeleiding. Op deze wijze geeft de gemeente Rotterdam vorm aan doelstelling 1 (het terugdringen van structurele werkloosheid), het verbeteren van de aansluiting van onderwijs op de arbeidsmarkt (doelstelling 3) en het versterken van de sociale infrastructuur (doelstelling 7).

Meer informatie over dit project is te vinden op www.onbenutte-kwaliteiten.nl

1.2. *De Vierhavenstrip in Rotterdam*

Doelstelling 2: Versterken van de economische positie van de stad

Eén van de belangrijkste doelstellingen van de *Vierhavenstrip* is de uitbreiding van de commerciële functie van de Rotterdamse haven via de herinrichting van het spooreplacement tot bedrijfsruimte (fruitterminal). De Vierhavenstrip is een langgerekte strook grond in Rotterdam West, die nu in gebruik is als spooreplacement. Door vermindering van het aantal sporen komt een terrein van 3,5 hectare beschikbaar. De vrijkomende ruimte zal diverse commerciële functies vervullen, namelijk havengebonden fruit & food activiteiten. In de naastgelegen oude stadswijk is behoefte aan meer wijkgroen. Inrichting van een gebied als park zou een bijdrage betekenen aan het verkleinen van het tekort aan groenvoorzieningen.

Aanvankelijk waren de belangen van de haven en de wijk tegengesteld, een terminal versus een park. Door meervoudig ruimte gebruik worden de ambities van de stad, de haven én de wensen van de bewoners gecombineerd. Er komen bedrijfsruimten, waarbij op het dak een park wordt aangelegd van 2,5 hectare; de resterende sporen lopen dwars door de bedrijfsruimten heen.

Het plan van aanpak van de gemeente is interactief. In 2000 zijn de wensen van de bewoners geïnventariseerd. Ook bestuurlijk wordt een procedure vastgelegd waarin de samenwerking tussen bewoners (Park Ontwikkelingsmaatschappij), marktpartijen, bestuur en projectteam wordt geregeld ten aanzien van het inrichtingsplan.

De gemeente Rotterdam verwezenlijkt met het project de Vierhavenstrip niet alleen het versterking van de economische positie van de stad door meer ruimte te bieden aan de haven. Met het project Wederzijds Profijt, een onderdeel van het project Vierhavenstrip wordt actief ingezet op het inschakelen van de bewoners van de wijk bij de werkgelegenheid (doelstelling 1) die ontstaat. En de kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving (doelstelling 5) in de wijk wordt verhoogd door de aanwezigheid van meer groen.

1.3. Basta in Den Haag

Doelstelling 3 Verbeteren aansluiten onderwijs en arbeidsmarkt

In 1999 startte de Gemeente Den Haag met het project Basta, een motiverende leerstraf voor hardnekkig spijbelende leerplichtige jongeren in het voortgezet onderwijs. De leerstraf is bedoeld voor leerlingen van 12 t/m 17 jaar tegen wie de leerplichtambtenaar een procesverbaal heeft opgemaakt. Basta heeft als doel het verbeteren van de problematische situatie van de jongere en hem of haar weer een toekomstperspectief te bieden.

De leerstraf bestaat uit drie fases. De eerste fase is het eigenlijke taakstrafgedeelte, met de nadruk op wennen aan school, het vaststellen van vaardigheids- en gedragsniveau zodat een handlingsplan kan worden bepaald. Deze fase is verplicht, mislukken betekent automatisch aanmelding bij de Raad voor de Kinderbescherming. De tweede fase is de talentenjacht. Door het ontdekken van interesses, capaciteiten en vaardigheden bij de leerling wordt toegewerkt naar een traject voor het behalen van een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt. De derde fase is de transferperiode, waarin de (terug)plaatsing naar school wordt gerealiseerd als eerste tussenstation op weg naar een plekje op de arbeidsmarkt. De resultaten van het eerste jaar waren dusdanig positief dat besloten is tot voortzetting van het project. In het schooljaar 1999/2000 deden 18 jongeren mee aan het programma en het 2000/2001 waren dit er al 30 waarvan er 27 met succes de eerste fase en 15 het gehele traject hebben doorlopen.

De leerstraf Basta is een samenwerkingsproject van de Gemeente Den Haag, Dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn, de Raad voor de Kinderbescherming in Den Haag, het Openbaar Ministerie in het arrondissement Den Haag en het Leger des Heils.

Het project is een voorbeeld ter ondersteuning van doelstelling drie, het verbeteren aansluiten onderwijs en arbeidsmarkt. Voor meer informatie kijk op www.voortijdigschoolverlaten.nl.

1.4. Particulier opdrachtgeverschap Haarlem

Doelstelling 4: Versterken van de positie van stedelijke woonmilieus op de regionale woningmarkt

Het sloop- en nieuwbouw project in de gemeente Haarlem, dat in 2001 in het kader van het IPSV als groot project met 8 miljoen gulden gehonoreerd is, zorgt door middel van particulier opdrachtgeverschap van de huiseigenaren voor een verbetering van het stedelijke woonmilieu. Het particulier opdrachtgeverschap biedt de eigenaren de kans hun eigen woonwensen binnen de stad te verwezenlijken, waardoor zij niet gedwongen worden een woning te zoeken in een randgemeente. In de stedelijke vernieuwingsgebieden Oude Amsterdamse buurt en Leidse buurt zullen 150 woningen, die met funderingsproblemen kampen door de palenpest, met subsidie gesloopt en met duurzame materialen opnieuw opgebouwd worden. Het experiment- en daarmee ook deze subsidieregeling- loopt tot en met 2006. Groepen woningbezitters slopen gezamenlijk en bouwen met een blok de woningen terug. Particulier opdrachtgeverschap is het uitgangspunt. De gemeente regisseert en ondersteunt. Herverkaveling van de buurt vindt plaats als onderdeel van de renovatie. In het plan van aanpak van de gemeente Haarlem wordt het vermogen tot samenwerken van eigenaren aangesproken. Daardoor kunnen, behalve woonwensen, ook de verbeterde inrichting van straat en wijk gerealiseerd worden en ontstaat grotere sociale cohesie en blijvende actieve betrokkenheid bij de buurt.

De Gemeente Haarlem geeft door woningdifferentiatie ruimte aan woonwensen van haar bewoners (doelstelling 4.), verbetert de fysieke leefomgeving (doelstelling 5), versterkt de sociale infrastructuur (doelstelling 7) en herstelt de wijken Oude Amsterdamse buurt en Leidse buurt duurzaam (doelstelling 9)

Meer informatie over dit project is te vinden op www.haarlem.nl/smartsite.dws?id=2838

1.5. Thuis op straat in Rotterdam

Doelstelling 5: Verbeteren van de kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving

Het Thuis op Straat (TOS)-concept van de gemeente Rotterdam is in 1996 ontstaan en richt zich op de verbetering van het speel- en leefklimaat in de openbare ruimte van een woonwijk. De doelgroep zijn jongeren van 2 tot 20 jaar. Het is afhankelijk van de buurt of wijk voor welke leeftijdsgroep het project wordt ingezet. Bij het specifieke project "de pleinen in Hillesluis" vindt 48% van de volwassen wijkbewoners dat na één jaar de sfeer in buurt is verbeterd.

De gebruikte methodiek is ontstaan door ervaringsleven. Het algemeen doel voor een aan te pakken wijk is het beter gebruik maken van de bestaande buitenruimte. Daarnaast signaleert TOS knelpunten in de omgeving samen met de partners in de wijk. Bij het uitvoeren van de oplossingen worden zoveel mogelijk de mensen uit de wijk zelf betrokken. Bij de activiteiten die ondernomen worden, maken TOS-medewerkers verbinding met kinderen en jongeren uit de wijk, ook probleemjongeren. Positief gedrag wordt beloond, maar waar grenzen worden overschreden, wordt ingegrepen. Leren delen van de ruimte is een belangrijk aspect. Het TOS-concept is en wordt inmiddels in verschillende wijken en steden (zoals Leiden, Amsterdam, Dordrecht) toegepast. De wijze van overdracht is vastgelegd in het TOS-concept.

De TOS-filosofie incorporeert het verbeteren van de kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving (doelstelling 5), het versterken van de sociale infrastructuur (doelstelling 7) en het verbeteren van de veiligheid (doelstelling 8) in een wijk.

Meer informatie over dit project is te vinden op: www.thuisopstraat.nl

1.6. Ideale venstertijden, Groningen

Doelstelling 6: Het vergroten van de bereikbaarheid economische activiteiten.

De gemeente Groningen werkt sinds 1996 intensief samen met alle betrokken partijen in de logistieke keten om de bereikbaarheid en de kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving van de stad Groningen en de regio Groningen te verbeteren. Na aanhoudende klachten van de marktsector tegen het gemeentelijk beleid dat effectief goederenvervoer in, van en naar de stad Groningen begin 90-er jaren frustrerde is een adviesorgaan in het leven geroepen. Deelnemer van dit orgaan zijn de vervoersorganisaties, Transport Logistiek Nederland, de winkeliers in de binnenstad, het MKB, de politie en wordt voorgezeten door de Kamer van Koophandel. De gemeente heeft de rol van facilitator. Samen is gezocht naar oplossingen voor de bereikbaarheidsproblemen van de stad. Zo ontstonden diverse maatregelen gericht op een soepele distributie van en naar de winkels. Een aantal van de maatregelen die in werkgroepverband zijn voorgesteld is het gebruik van busbanen voor alle vrachtvervoer tijdens speciale tijden (venstertijden), de ontwikkeling van doelgroepstroken voor openbaar vervoer en voor gebundelde vervoersstromen naar en van de stad (en de erkende stadsdistributiecentra), en de introductie van een hybride voertuig dat te allen tijde veel winkels en bedrijven in de stad kan bevoorraden.

Deze aspecten van het maatregelenpakket zijn eind 1999 door de gemeenteraad van Groningen goedgekeurd. In hetzelfde jaar ontving het project Groningen de eerste prijs van het Platform Stedelijke Distributie in het kader van de prijsvraag "Stedelijke Distributie 2000". Een prijs voor een innovatief project, met landelijke voorbeeldwerking dat op korte termijn kan worden uitgevoerd en alle partijen in de logistieke keten betreft.

Anno 2002 zijn de maatregelen gerealiseerd en wordt hard gewerkt aan het optimaliseren van de bereikbaarheid van de binnenstad. In nauw overleg met het Platform Stedelijke Distributie is de gemeente Groningen inmiddels actief om het project op meerdere doelgroepen toe te spitsen zoals bijvoorbeeld versvervoer.

Meer informatie kijk op <http://www.psd-online.nl/>

1.7. De Vensterschool in Groningen

Doelstelling 7 Versterken van de sociale infrastructuur

De Vensterscholen in Groningen richten zich op onderwijs en opvoeding van kinderen en hun ouders. Binnen de Vensterscholen werken peuterspeelzalen, kinderopvang, scholen, sociaal cultureel werk, thuiszorg, de bibliotheek, sportverenigingen samen in een gebouw binnen een overzichtelijk structuur. Iedere Vensterschool heeft drie basis elementen: de samenwerkende instellingen stemmen hun programma's op elkaar af, er is een compleet dagprogramma voor kinderen en de activiteiten zijn gericht op ouderparticipatie.

De Vensterscholen zijn daarmee een antwoord op een aantal stedelijke problemen zoals te weinig naschoolse opvang, werkloosheid en leegstaande of slecht onderhouden schoolgebouwen. Zo kunnen via vensterscholen werklozen weer binding krijgen met de samenleving door bijvoorbeeld ouderparticipatie. Voor tweeverdieners bieden de vensterscholen een goede afstemming tussen onderwijs, opvang en vrijetijdsvoorzieningen en het maakt het de ouders mogelijk deel te nemen aan maatschappelijke activiteiten. De leegstaande schoolgebouwen worden gebruikt en medegefinancierd door de andere deelnemende instellingen die bij de vensterschool betrokken zijn. Tot slot kan door de aanwezigheid van andere organisaties het onderwijs zich weer voldoende concentreren op de eigenlijke taken.

De Vensterscholen bieden in tal van wijken voorzieningen die burgers nodig hebben en die gericht zijn op een optimale ontwikkeling van kinderen en de ondersteuning van ouders bij hun opvoedende taken. De resultaten zijn bemoedigend: een hoge mate van ouderparticipatie en toenemende volwasseneneducatie, een grote participatie in de buitenschoolse opvang en een hogere score op de Citotoetsen.

De Vensterscholen hebben door hun integrale aanpak invloed op GSB-doelstellingen 7, de versterking van de sociale infrastructuur, 3, de verbetering van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, 4, de verbetering van de fysieke leefomgeving en kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving van een wijk en 9 het duurzame herstel van kwetsbare wijken.

Voor meer informatie kijk op www.bredeschool.net

1.8. De 'Kwaliteitskring Stratumseind' in Eindhoven

Doelstelling 8 Verbeteren veiligheid

In Stratumseind, het uitgaansgebied van Eindhoven bestonden begin jaren negentig grote problemen op het vlak van kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving, openbare orde en uitgaanscriminaliteit, en mede hierdoor economische dreiging voor ondernemers en leveranciers.

Daarom is in 1993 de 'Kwaliteitskring' in het leven groepen, een samenwerkingsverband tussen diverse gemeentelijke diensten, afgevaardigden van belangengroeperingen zoals de horecavereniging en een derde onafhankelijke partij, de gebiedsmanager.

De Kwaliteitskring komt maandelijks bijeen onder voorzitterschap van de gebiedsmanager. Gezamenlijk wordt bepaald welke projecten op welke termijn moeten worden voorbereid en uitgevoerd om tot een oplossing te komen. In de Kwaliteitskring werken de gemeente en haar partners integraal, maar vooral gefaseerd samen. Omvangrijke actiepunten worden opgeknipt om zo snel mogelijk te kunnen starten. Hierdoor ontstaan korte termijn resultaten die de betrokkenheid en motivatie hoog houden. De concrete resultaten lopen uiteen van fysieke verbeteringen zoals verbetering van gevels en urinoirs, vermindering van

openbare ordeproblemen, efficiëntere inzet van politie, positiever imago horecagebied, hogere bezoekersaantallen en hoge mate van betrokkenheid en verantwoordelijkheid van private partijen voor het (beheer van het) gebied. Dit heeft uiteindelijk geleid tot cofinanciering (veelal op 50/50 basis) en een hoge mate van zelfredzaamheid.

Het project Stratumseind is inmiddels een onderdeel van het project Veiligheid Binnenstedelijke Horeca Eindhoven, waarin de belanghebbenden van vijf uitgaansgebieden op dezelfde wijze aan behoud en vergroting van veiligheid en kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving werken (GSB-doelstellingen 5 en 8).

1.9. ABCD-methode in Woensel-Zuid (Eindhoven)

Doelstelling 9 Verbeteren zelfherstellend vermogen kwetsbare wijken

In het stadsdeel Woensel-Zuid te Eindhoven wordt in de wijken Woensel-West, Hemelrijken en Limbeek volgens de ABCD-methode geprobeerd de leefsituatie in de wijken positief te beïnvloeden. De van oorsprong Amerikaanse aanpak, die naar de Eindhovense situatie is vertaald, gaat uit van het zelforganiserend vermogen van de buurtbewoners. Met de slogan 'Het goud ligt in de buurt' wordt gewezen op de capaciteiten van de buurtbewoners in plaats van de problemen in de wijk. Een belangrijk uitgangspunt is dat ieder mens over talenten en vaardigheden beschikt die bruikbaar zijn bij wijkverbetering.

Vier bewonersorganisaties in Eindhoven hoorden van de ABCD-aanpak en vormden een initiatief groep. In samenwerking met het Landelijk Steunpunt Aandachtswijken (LSA) en de Fontys Hogeschool in Eindhoven is de Engelstalige enquête aangepast aan de Nederlandse situatie. In de wijk wordt door buurtbewoners een enquête gehouden om andere bewoners tijdens een huis aan huis bezoek te vragen wat ze met hun wijk willen. Heeft u wel eens voor uw zieke buurvrouw boodschappen gedaan? Voorgelezen op de basisschool? Mensen zijn niet gewend om op die manier naar zichzelf te kijken. Zo ontstaat een idee van het aanwezig potentieel in een wijk. Daarna wordt gevraagd of mensen bereid zijn zich voor de buurt in te zetten. Daarmee wordt een grote groep mensen op de been gebracht die zich nooit eerder met de wijk hebben bemoeid.

De eerste resultaten zijn bemoedigend. In twee buurten zijn tien nieuwe groepen gestart met activiteiten die variëren van een beleggingsclub en wijkwebsite tot een kinderclub en een sportclub.

Het project is eind 2000 gestart en loopt tot 2003. De methode kan een bijdrage leveren aan de GSB-doelstellingen verbeteren van de sociale infrastructuur, kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving en veiligheid. Voor meer informatie kijk op www.eindhoven.nl.

2. ICT-voorbeeldprojecten

2.1. Digitale trapvelden voorbeeld Digitaal Trapveld Emmermeer

Digitale trapvelden zijn laagdrempelige gelegenheden in de aandachtswijken, waar bewoners op een toegankelijke wijze in contact kunnen komen met informatie- en communicatietechnologie (ICT). De doelstellingen van een digitaal trapveld zijn het verkleinen van de digitale kloof, het verbeteren van de arbeidsmarktpositie en het versterken van de sociale cohesie.

De digitale trapveldjes in Emmen hebben op 7 november 2001 de Trapveldtrofee gewonnen voor het beste trapveld. Na één jaar zijn er 12 trapvelden actief en hebben inmiddels meer dan 1000 mensen een cursus afgerond. Verder heeft men een zeer divers bereik van jong tot oud en van "stad" tot de meest excentrisch gelegen "buitendorpen".

Het digitaal trapveld Emmermeer is gevestigd in het al bestaande buurthuis "t Meerhoes". De naoorlogse wijk is een duidelijke aandachtswijk met specifieke problemen als herstructurering en vergrijzing. Het digitale trapveld trekt een divers publiek aan, zowel ouderen die een computercursus willen volgen, als jongeren om te chatten. Het is een leuke bijkomstigheid dat door het trapveld er

geregeld mensen doorstromen naar andere activiteiten in het buurthuis (zoals kaarten, darten of opleidingen). Verder is er huiswerkhulp voor leerlingen van de middelbare school en een tekencursus. Natuurlijk komt het ook voor dat mensen vanuit de andere activiteiten kennis maken met en belangstelling krijgen voor het digitaal trapveld.

Meer informatie over dit project is te vinden op www.emmermeer-emmen.nl of www.trapveld.nl.

2.2. Digitale Broedplaatsen Deventer

Digitale broedplaatsen ondersteunen lokale initiatieven op het gebied van ICT en sociale kwaliteit met vaardigheden, middelen, fondsen en kennis. Bevolkingsgroepen die weinig of geen ervaring hebben op het gebied van informatie- en communicatietechnologie krijgen een kans om in aanraking te komen met diverse ICT-toepassingen. Ook zijn de broedplaatsen bedoeld voor de verbetering van dienstverlening aan diverse bevolkingsgroepen. Een van de vier steden wiens plan voor een digitale broedplaats in 2002 werd gehonoreerd is Deventer. Deze stad zet zich al meer dan vijf jaar in voor het toegankelijk maken van ICT voor burgers, onder de noemer 'Deventer sociaal digitaal'. Met het nieuwe geldbedrag gaat de gemeente een aantal stappen zetten.

Zo investeert Deventer in het opleiden van mensen die instellingen wegwijs gaan maken in de mogelijkheden van ICT. Zo krijg een buurthuis dat een wijkkrant uitgeeft één dag per week de beschikking over een medewerker die helpt om de krant ook via internet te verspreiden. Hij begeleidt het buurthuis bij het aanpassen van teksten en het gebruik van een digitale camera.

Verder wordt in honderd instellingen een internetcorner ingericht, waar alle bezoekers gebruik van kunnen maken. Onder die instellingen: een moskee, een voetbalkantine, een bejaardeninstelling, een speeltuin en een buurt- en wijkcentrum. Maar ook thuisblijvers komen de digitale broedplaats tegen. Want de lokale zender RTV oost gaat dertig programma's over het onderwerp maken. Met de combinatie van deze activiteiten hoopt Deventer al haar bewoners te bereiken.

De vier geselecteerde broedplaatsen zijn proefprojecten. Na twee jaar wordt bezien of het een toegevoegde waarde heeft om broedplaatsen in meer steden te ontwikkelen en te gaan werken aan een nationaal programma "Sociale Kwaliteit en ICT". Een belangrijk doel is het leren van de ervaringen met de vier proefprojecten. Daarom zullen de vier geselecteerde steden in samenwerking met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Kenniscentrum Grote Steden zorgdragen voor het uitwisselen van ervaringen en kennisoverdracht aan andere geïnteresseerde steden.

3. Onze Buurt aan Zet

'Onze Buurt aan Zet' is in juni 2001 door de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid gelanceerd om de aandachtswijken in de grote steden financieel een extra duwtje in de rug te geven. Eind november presenteerden de dertig steden hun stedelijke programma's aan de minister. Deze programma's beschreven de projecten die door de bewoners en gemeenten tezamen gekozen waren om kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving, veiligheid en sociale cohesie naar een hoger plan te tillen. Vanwege het meerjarige karakter van de impuls 'Onze buurt aan zet' zijn de ingediende programma's flexibel en niet geheel dichtgetimmerd, zodat er genoeg ruimte bestaat om in te springen op mogelijke veranderingen. De programma's bevatten originele en minder originele projecten, maar zijn allen in samenspraak met de bewoners uitgekozen. Hieronder worden enkele projecten geschetst die voor de periode 2001-2003 'Onze buurt aan zet' een succes proberen te maken!

3.1. Wandelen met ouderen, Amersfoort, Kruiskamp/Koppel en Liendert

Om in aanmerking te komen voor de bijdrage voor Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen van Onze Buurt aan Zet heeft de partiële GSB-stad Amersfoort drie projecten aan het Ministerie gezonden. Eén van deze projecten is 'Wandelen met ouderen'. Medewerkers van verschillende bedrijven gaan in

werktijd wandelen met ouderen uit de wijken Kruiskamp/Koppel en Liendert. Allerlei instellingen zoals musea, theaters en het dierenpark werken mee door de ouderen en hun begeleiders toegang te verschaffen. Ook is er een vervoersbedrijf die een aantal rolstoeltaxi's per jaar gratis beschikbaar stelt. De vrijwilligers uit de bedrijven verbinden zich voor een periode van minimaal twee jaar. In de wijken is een samenwerking met twee verzorgingstehuizen enerzijds, en een aantal bedrijven anderzijds opgebouwd. De deelnemende bedrijven zijn ABN-Amro, Fortis en SCW-woningcorporatie.

3.2. Jongerenoverlast, Lelystad, Boswijk en Waterwijk

Lelystad is één van de vijf partiële GSB-steden. De Waterwijk en delen van de Boswijk vallen onder het Grotestedenbeleid. Eén van de grootste problemen op het gebied van veiligheid (GSB-doelstelling 8) die bewoners in de wijken telkens weer signaleren is overlast van jongeren. Tijdens overleg tussen bewoners, wijkagenten en straathoekwerkers is gezocht naar een oplossing. Sinds de opening van jongerenlokalen in het GSB-gebied in het voorjaar van 2001 is de overlast door jongeren sterk afgenomen. Op de dagen dat de lokalen gesloten zijn, is er echter (veel) meer overlast. Alle betrokken partijen zien de meest gewenste oplossing in de verruiming van openingstijden en activiteiten in de jongerenlokalen in Bos- en Waterwijk.

3.3. De intermediair: ondersteuning allochtone bewoners bij participatie, Amsterdam, Westerpark

De wijk Westerpark is één van de Amsterdamse aandachtswijken in het kader van het Grotestedenbeleid. Om de sociale infrastructuur in deze wijk te versterken (GSB-doelstelling 7) wordt een ontmoetingscentrum opgericht in de Spaarndammerbuurt. Dit interactieve project wordt gekenmerkt door een open planprocedure; dat wil zeggen dat de communicatie met de (toekomstige) bewoners een cruciale factor is voor het slagen van het project. In de praktijk blijkt dat met name de allochtone bewonersgroep slecht te bereiken is. Om deze bewonersgroep optimaal bij het project te betrekken wordt een 'intermediair' aangesteld. Deze contactpersoon zal met allochtone (bewoners)groepen contacten leggen en onderhouden, hun wensen en behoeften inventariseren, hun deelname aan de planvorming ondersteunen en verdere deelname aan de veranderingen in de buurt bevorderen.

3.4. 'Leren omgaan met verschillen' Leeuwarden, Noordrand

Het stedelijk vernieuwingsgebied 'de Noordrand' bestaat uit de Vrijheidswijk en Bilgaard, en is één van de aandachtswijken in het kader van het Grotestedenbeleid. De problematiek in de wijk is veelzijdig, denk bijvoorbeeld aan herstructurering, gebrek aan sociale cohesie en criminaliteit. Het programma van Leeuwarden sluit aan bij deze veelzijdigheid met een twaalfstal thema's. Eén van de thema's is 'Leren omgaan met verschillen' en richt zich op het versterken van de sociale infrastructuur (doelstelling 8). Met een aantal kleinere projecten probeert Leeuwarden de minderheden in de Noordrand te bereiken en te betrekken bij het reilen en zeilen in de wijk. Een paar benoemde projecten zijn Nederlandse taallessen aan allochtone bewoners, een onderzoek naar het betrekken van allochtone bewoners bij hun woon- en leefomgeving; bewoners en de digitalisering van de samenleving en buurtbemiddeling. Deze projecten zullen in samenwerking met bewoners, wijkverenigingen, scholen, kerken, buurthuizen en allochtonenwerk worden uitgevoerd.

3.5. Parkeerverlast, Zwolle, Diezerpoort

Diezerpoort is één van de GSB-aandachtswijken in Zwolle. In de buurt 'Dieze Oost' zijn veel winkelstraten gelegen. Het zoeken van gratis parkeerplaatsen in de buurt geeft veel overlast en gevaar voor de buurtbewoners. Aanpak van het grote aanbod van auto's van werknemers en winkelend publiek is dringend gewenst.

In het kader van GSB-doelstelling 5, het verbeteren van de kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving zal in samenwerking met de winkeliersvereniging Diezerpoort, de exploitant van de parkeergarage, diverse kantoren en bedrijven, de bewoners van de wijk en de gemeente Zwolle een plan opgesteld worden om deze overlast terug te dringen. De oplossing kan gevonden worden in meer

parkeren op eigen terrein, het aanleggen van meer parkeerplaatsen, het invoeren van vergunninghoudersparkeren en het optimaal gebruik maken van bestaande parkeerplaatsen.

Meer informatie over de impuls 'Onze buurt aan zet' is te vinden op <http://www.onzebuurtaanzet.nl>.

4. URBAN 1

Het Communautair initiatief Urban(CI Urban) is in 1994 opgestart als instrument om de sociaal-economische situatie op vernieuwende wijze in de stedelijke gebieden te verbeteren. Het CI Urban is medegefinancierd vanuit het Europees fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het Europees Sociaal Fonds (ESF). In Nederland hebben vier steden een Urban Programma uitgevoerd, Den Haag('95), Rotterdam(95), Utrecht('96) en Amsterdam ('96). De vier Urban programma's richten zich op het verbeteren en aantrekken van bedrijvigheid werkgelegenheid en sociale voorzieningen in de achterstandswijken. De Urban programma's zijn ontwikkeld in samenwerking met lokale partners. Hieronder twee praktijkvoorbeelden.

4.1. Project Drugshulpverlening

In het kader van Urban 1 is in Amsterdam Zuid-Oost (Bijlmermeer) het project drugshulpverlening opgericht. Het project drugshulpverlening voorziet in een aantal sociale voorzieningen gekoppeld aan de direct verslavingszorg. Het betreft een voorlopige voorziening voor de opvang van drugsverslaafden, waarbij activiteiten als nachtopvang, methadonverstrekking en uitkeringsverstrekking op één plaatsvinden. Het doel van het project is middels de creatie van één loket een betere hulpverlening te bieden. In het gebouw zijn instanties als de GG&GD, Jellinek/Consultatiebureau voor alcohol en drugs en nachtopvang gevestigd. Het plaatsen van dergelijk gebouw in Amsterdam Bijlmermeer is voor de handliggend vanwege de harddrugproblematiek, die samengaat met overlast van rondhangende verslaafden en dealers en drugsgerelateerde criminaliteit. Deze concentreert zich voornamelijk rond de hoogbouwflats in deze wijk. De nieuw gerealiseerde opvang wordt gebruikt door 250 drugsverslaafden. Uit enquêtes die zijn gehouden in de buurt, blijkt dat de overlast is afgenomen. Ook de politie bevestigt dit.

4.2. Liftoezichthouders in Amsterdam Zuid-Oost

Het project Grunder in de Bijlmermeer is gericht op het verbeteren van het woon- en leefklimaat en het vergroten van de betrokkenheid en participatie van de bewoners van de flat Grunder (waarvan het grootste deel allochtoon). Vanwege onveiligheidsgevoelens en vervuiling in de buurt is het idee geopperd om liftoezichthouders en flatbrigadiers te introduceren. De flatbrigadiers zijn ingesteld om het zwerfvuil op te ruimen. Er zijn binnen het project 32 gesubsidieerde banen gerealiseerd, waarvan 18 liftoezichthouders. Tevens is er binnen het project een bewonerscommissie in het leven geroepen. De kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving van de betrokken flats is hierdoor zichtbaar verbeterd. Inmiddels is ook de flat Grubbehoefte bij het project betrokken.