

# Van Boxtel krijgt z

**Iedereen zal inmiddels bekend zijn met het Grote-Steden- en Integratiebeleid (GSI), met name nu er met de ingang van het tweede paarse kabinet een speciale ministerpost voor is ingericht. Toch bestaan er nog vele onduidelijkheden over de positie en de taken van minster Van Boxtel.**

MARIËLLE DE WINTER\*

De inhoudelijke invulling van het GSI beleid brengt voor velen verwarring teweeg, met name omdat de scheidslijnen met andere beleidsterreinen onduidelijk zijn. We kunnen ons bijvoorbeeld afvragen wat het onderscheid van het GSI met de Stedelijke Vernieuwing is. En hoe verhoudt het GSI zich tot de Europese programma's ter verbetering van het stedelijke leef- en werkklimaat? Hoe is het integratiebeleid geformuleerd en hoe verhoudt het zich tot migrantenbeleid? Wat zijn de doelstellingen en de reikwijdte van het beleid? En zijn er al concrete resultaten geboekt? Dergelijke vragen rijzen al snel bij degenen die zich in het GSI beleid willen verdiepen. In dit overzicht zal het GSI beleid in zijn geheel onder een historische loep worden genomen, waardoor de ontwikkeling van het beleid en de relaties tussen verschillende beleidsfacetten worden ontrafeld.

## 25 STEDEN

De vier grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht (G4) ontwikkelden na de Tweede Kamerverkiezingen in 1994 een Deltaplan voor de Grote Steden waarmee ze pleitten voor een nieuwe aanpak van de stedelijke mogelijkheden



Minister Van Bo

en problemen. In dit plan werden de thema's opgesomd waarop het beleid zich vanaf dat moment zou concentreren: verbetering van de werkgelegenheid, veiligheid op straat, leefbaarheid en inburgering van migranten. Het paarse kabinet nam de plannen onder de officiële titel van het Grote-Stedenbeleid op in het regeerakkoord. Om een goede voortgang te waarborgen werd mr. J. Kohnstamm als projectstaats-

secretaris Binnenlandse Zaken aangesteld. In 1995 werd met de G4 en met vijftien andere middelgrote steden\* (de G15) een convenant afgesloten waarin actieplannen per stad zijn geformuleerd. In 1996 werden er nog eens zes steden aan toegevoegd (de G6). De typerende aanpak van het GSI beleid hoeft echter niet beperkt te blijven tot deze 25 steden. Ook andere gemeenten kunnen een voorbeeld nemen aan

# ware taak op schouder



op werkbezoek in Amsterdam-Noord. Foto: Emiel van Lint.

geslaagde projecten en initiatieven, al worden er voor hen vooralsnog geen extra middelen beschikbaar gesteld om ze te realiseren. De financiële middelen die voor het GSI beleid beschikbaar zijn, zijn grotendeels afkomstig uit een herbestemming van bestaande budgetten. Een aanzienlijk kleiner deel betreft nieuwe geldstromen. In de convenanten die met elk van de 25 steden worden opgesteld, staat het totale be-

drag dat aan ieder beleidsonderdeel zal worden besteed. Dit kan per stad verschillen, afhankelijk van de doelstellingen en de actieplannen die zijn geformuleerd.

## CONVENANTEN

Het inzicht dat gezonde steden van belang zijn voor de gehele samenleving is niet nieuw, evenmin als (buurtgericht) beleid, gericht op het wegwerken van stedelijke achterstanden. Enkele decennia terug was er al sprake van probleem-accumulatiegebieden, gevolgd door achtereenvolgens de Sociale Vernieuwing en de Stads- vernieuwing. Maatregelen gericht op de fysieke structuur van stedelijke gebieden werden aangevuld met maatregelen ter verbetering van de sociale structuur. Het GSI beleid onderscheidt zich met name van zijn voorgangers door in de convenanten, naast aandacht te schenken aan de sociale en fysieke structuur, ook een grote nadruk te leggen op een economische herstructurering van achterstandswijken en de stad in zijn geheel. De private markt krijgt een vooraanstaande rol toebedeeld bij het verminderen van de werkloosheid, zoals beschreven in een *Actieplan Economie en Werk* (zie het artikel over de kanszones). Bevoegdheden worden waar mogelijk gedecentraliseerd naar een lager niveau en er wordt zoveel mogelijk samenhang nagestreefd tussen beleidsaspecten zoals onderwijs, huisvesting, werkgelegenheid, veiligheid, zorg, sport en cultuur. In wijkgerichte plannen wordt de betrokkenheid van lokale partijen (bewoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties) gestimuleerd. Het initiatief ligt hier hoofdzakelijk bij de steden zelf. Uit bovenstaande blijkt dat het GSI beleid betekent dat de verantwoordelijkheden van verschillende beleidssectoren elkaar inhoudelijk overlappen. Minister Van Boxtel draagt dan ook samen met de andere ministeries verantwoordelijkheid voor beleidsontwikkelingen die van toepassing zijn in de grote steden. Hij beslist mee met alle plannen en beleidswijzigingen die van belang zijn bij de integrale aanpak van de grote steden en is daarnaast ook medeverantwoordelijk voor

de uitwerking van beleidsontwikkelingen. De meerwaarde van zijn ministerie moet worden gezien in het vinden van een samenhang tussen al deze ontwikkelingen zodat er op een lokaal niveau zo effectief mogelijk mee aan de slag kan worden gegaan.

## WERKGELEGENHEID

Voor de G4 is er tot het jaar 2000 financiering beschikbaar van de Europese Unie voor zogenaamde Urban-projecten (sinds 1996 voor Amsterdam en Den Haag en sinds 1997 voor Rotterdam en Utrecht). Deze projecten sluiten in opzet aan bij de doelstelling van het GSI: het creëren van werkgelegenheid en het verbeteren van de leefbaarheid en veiligheid. De Urban-projecten zijn daarom in het GSI beleid opgenomen, wat betekent dat er in de G4 een afstemming plaats vindt tussen de besteding van de gelden uit beide potjes. Een ander onderdeel van het GSI beleid zijn de kanszones, vooralsnog de economische stimuleringsgebieden, die alleen in de G4 zijn ingesteld om in de zwakste wijken economisch het tij te doen keren. Het grootste deel van het GSI budget is uitgetrokken voor het 40.000 (Melkert-)banenplan: door de overheid gesubsidieerde banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Hiervan ligt de loongrens op 120 procent van het wettelijk minimuminkomen en er is een detachingsverbod ingesteld om de kans te vergroten dat een werknemer uiteindelijk een vaste baan krijgt.

## RESULTATEN

Na enkele jaren is er nog weinig te zeggen over de effecten van het GSI beleid. De gemeente Amsterdam drukte dit in de zomer van 1997 metaforisch uit in een werkverslag *Grote Steden Beleid*: "De steven is gewend, maar dat valt met het oog nog niet te zien". Net als de fysieke opbouw van het land na de Tweede Wereldoorlog lijkt de economische en sociale opbouw van de steden een zaak van lange adem te zijn. De plannen lopen dan ook door tot na

de eeuwwisseling en de mogelijkheid tot verlenging blijft open staan. In het algemeen lijkt de monitoring van het GSI beleid een lastige zaak, aangezien er moeilijk een scheiding is aan te brengen tussen een voortgang via GSI beleid of via algemene sociaal-economische ontwikkelingen. Desondanks blijft een evaluatie belang-

ke gebiedsgerichte en integrale aanpak beroepen zich op het argument dat het een oneerlijke concurrentie veroorzaakt tussen steden en stedelijke gebieden. Een ongelijke behandeling is enerzijds ten nadele van de buurten die ook met talrijke problemen kampen maar waar geen extra middelen beschikbaar voor worden

#### Plannen waar de Minister GSI betrokken bij zal worden:

Het beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2002;  
Het Integraal veiligheidsplan;  
De Vijfde Nota voor de Ruimtelijke Ordening;  
De nota Wonen in de 21ste eeuw  
Het nieuwe Structuurschema Verkeer en Vervoer;  
De nota Ruimtelijk Economisch beleid;  
De Welzijnsnota, alsmede de uitwerking daarvan op deelterreinen van het welzijnsbeleid;  
Het plan voor het tegengaan van voortijdig schoolverlaten in voortgezet en beroeps-  
onderwijs.

rijk, al is het alleen maar omdat gemeenten afgerekend moeten kunnen worden op de door hen behaalde resultaten. Twee onderzoeksinstituten hebben zich inmiddels gebogen over een evaluatie van het GSI beleid: het Economisch Instituut voor Midden- en Kleinbedrijf (EIM) en het Van Poelje Instituut aan de Universiteit van Twente. Beide concluderen dat de ontkokering tussen beleidssectoren goed verloopt maar dat de aanwezige en toenemende beleidsruimte nog niet optimaal wordt benut door betrokken gemeenten. Om niet te verdrinken in het aanbod evaluatierapporten en voortgangsrapportages wil de Rijksoverheid de voortgang per deel-terrein rapporteren in een speciaal expertise-centrum in de vorm van een grote databank. Ook op het gebied van integratie en multicultu-ralisering wordt er geëvalueerd. Het instituut

gesteld. Anderzijds kan het tot een stigmatisering van de genomineerde buurten leiden. Ervaringen in Engeland tonen aan dat bezuinigingen, bijvoorbeeld in het huisvestingsbeleid of in programma's gericht op etnische minderheden niet voldoende worden gecompenseerd door gebiedsgerichte projecten. Vanuit dit gezichtspunt kan een gebiedsgerichte aanpak ook als een verkapt bezuinigingsoperatie gezien worden. In Frankrijk waar men al vroeg ervaring opdeed met de integrale, buurtgerichte benadering bleek dat, ten tijde van economische neergang, het aantal steden en buurten dat in aanmerking kon komen voor een dergelijk beleid, gekort werd. Niet onterecht, zijn er dan ook vraagtekens te plaatsen bij het grote enthousiasme voor een integrale, buurtgerichte aanpak. Ongeacht de kritiek, is de GSI-trein op een

#### \* De G15-gemeenten:

Groningen, Nijmegen, Eindhoven, Arnhem, Enschede, Tilburg, Breda, 's-Hertogenbosch, Maastricht, Leeuwarden, Almelo, Deventer, Zwolle, Hengelo en Helmond.

#### \*\* De G6-gemeenten:

Dordrecht, Heerlen, Haarlem, Leiden, Schiedam, en Venlo.

voor multiculturele ontwikkeling heeft een meetlat culturele ontwikkeling ontworpen om de mate van gerichtheid van projecten op het multicultureel maken van de samenleving te kunnen vaststellen.

#### KRITIEK

Ondanks het feit dat er moeilijk met objectieve maatstaven is na te gaan of het GSI beleid zijn vruchten afwerpt, is er inmiddels al wel een politieke overeenstemming over de continuering van het beleid. Tegenstanders van een dergelij-

spoor gezet en lijkt deze voorlopig door te razen. In het nieuwe regeerakkoord is het terrein van het GSI beleid breder beschreven dan in de eerste vier jaar. De huidige convenanten lopen in 1999 af. Aan de hand van meerjarige visies die door de steden worden geformuleerd, zullen nieuwe convenanten worden opgesteld voor de periode 1999-2010. Kortom, het station waar het GSI-beleid inmiddels is aangekomen, is duidelijk nog maar het begin van een lang traject.

\*Redactie AGORA

## Mening

Een stad is pas een grote stad, als anderen 'm groot beschouwen. Daarna gaat het begrip een compleet eigen leven leiden, niet gehinderd door de perceptie van degenen die er leven. De mensen die in zo'n stad leven hebben hun eigen netwerkjes, en zijn gewend aan de langere lijnen met de mensen in die netwerken. Het verschil is dan ook niet zozeer dat de netwerken in een 'grote' stad minder aanwezig zijn, alswel dat de fysieke afstand binnen die netwerken als groot beschouwd wordt. De fout die daarbij gemaakt wordt is dat de intensiteit van die 'ruimere' netwerken, als minder wordt ingeschat.

De problematiek van 'grote' steden ligt dan ook niet in netwerken die minder hecht zijn, maar in het feit dat de netwerken geografisch anders gespreid zijn dan in kleinere agglomeraties. De lengte van de lijntjes is langer, en dus is er meer ruimte voor resonantie. In moderne termen heet dit anonimiteit, verlies aan waarden en normen, gebrek aan sociale controle. In de moderne samenleving uit deze resonantie zich in gevechten tussen politie en (Marokkaanse) jongeren, in zinloos geweld, junks op straat, zwerfgekken in een isoleercel en oma's achter glas.

De oplossing moet dan ook niet gevonden worden in beleid, maar in denken. 'Respect' is het sleutelwoord dat het licht aan het eind van de tunnel vormt. Respect voor grenzen -of lijntjes, net hoe je het wil noemen. En zolang het in de menselijke aard ligt om grenzen te overschrijden, blijft het Grote-Stedenbeleid zoiets het kalf dempen terwijl er geen sloot in de buurt is.

*Cesar de Wilde*

**Ook een mening? Het volgende nummer heeft als thema 'vakantie', inzendingen welkom op Plantage Muidergracht 4, 1012 TV, Amsterdam of email, [agora@siswo.uva.nl](mailto:agora@siswo.uva.nl)**