

Steden zonder muren. Toekomst van het grotestedenbeleid

november 2001

Inhoud

Voorwoord

Samenvatting

Afkortingen

1. Inleiding

- 1.1 Grotestedenbeleid in vogelvlucht
- 1.2 Achtergrond en vraagstelling van het advies
- 1.3 Opbouw van het advies

2. Geschiedenis en inhoud van het grotestedenbeleid

- 2.1 Geschiedenis en doelstellingen
- 2.2 Onderzoek: een aantal bevindingen
 - 2.2.1 Sociaal-Economische Raad
 - 2.2.2 Visitatiecommissie Grote-Stedenbeleid
 - 2.2.3 Centraal Planbureau
 - 2.2.4 Algemene Rekenkamer
- 2.3 Slotopmerkingen

3. Decentralisatie in relatie tot schaal

- 3.1 Inleiding
- 3.2 Decentrale sturing in relatie tot de schaal van de problematiek
- 3.3 Wijkaanpak en gemeentelijke regierol
- 3.4 Regionale samenwerking
- 3.5 Beleidsconcurrentie
- 3.6 Draagvlak
- 3.7 Integraliteit, differentiatie en maatwerk

4. Integrale sturing, verantwoording en prestatiemeting

- 4.1 Inleiding
- 4.2 Naar integrale verantwoording
- 4.3 Sturing op rijksniveau
- 4.4 Sturing op gemeentelijk niveau: een tussenbalans

5. Selectie van steden en toekomst grotestedenbeleid

- 5.1 Inleiding
- 5.2 Selectieproces
- 5.3 Toekomst van het grotestedenbeleid

6. Conclusies en aanbevelingen

- 6.1 Inleiding
- 6.2 Decentralisatie in relatie tot schaal
- 6.3 Integrale sturing, verantwoording en prestatiemeting
- 6.4 Selectie en toekomst van het grotestedenbeleid

Geraadpleegde literatuur

Bijlagen

Bijlage I

Adviesaanvraag

Bijlage II

Doelstellingen meerjarenontwikkelingsprogramma's tweede convenantsperiode (1999-2003)

Bijlage III

Enige financiële gegevens

Bijlage IV

Selectie van steden: een terugblik

Bijlage V

Overzicht van uitgebrachte gezamenlijke adviezen

Bijlage VI

Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur
Samenstelling Raad voor de financiële verhoudingen

[inhoud](#)**Voorwoord**

Met het voorliggende advies beogen de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen antwoord te geven op de adviesaanvraag van de minister van Grote Steden- en Integratiebeleid van 10 januari 2001 over een optimalisatie van de werking van het stelsel grotestedenbeleid. Daarnaast is de Raden gevraagd specifiek in te gaan op de selectie van steden. Achtergrond bij de adviesaanvraag is het streven van het kabinet naar verdere optimalisatie van het GSB-stelsel in de aanloop naar de volgende convenantsperiode. De titel van dit advies, 'Steden zonder muren', drukt de nadruk uit die de Raden leggen op verbetering van het grotestedenbeleid in de toekomst, zoals het belang van regionale afstemming en samenwerking tussen steden en hun omgeving, de noodzaak van ontschotting van beleidsgebieden, het voorkomen van maatschappelijke en sociaal-economische tweedeling in onze grote steden en het verkleinen van de kloof tussen bestuur en burgers. Dit advies is voorbereid door een werkgroep van leden uit de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen.

De werkgroep bestond uit de volgende personen:

- de heer drs. P.J. Langenberg (voorzitter);
- mevrouw A. van den Berg;
- de heer drs. P.A. Lankhorst;
- de heer drs. P.W. Tetteroo (secretariaat; geen Raadslid);
- mevrouw dr. M.W.M. de Vries (secretariaat; geen Raadslid).

Op ambtelijk niveau vonden afstemming en coördinatie plaats met de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) en de VROM-raad. Ter voorbereiding van dit advies hebben presentaties plaatsgevonden van de conclusies uit de rapporten van de Algemene Rekenkamer en het Centraal Planbureau.

De presentaties werden verzorgd door mevrouw drs. H.P.M. van Adrichem (Algemene Rekenkamer); de heer drs. F.P.G. van de Broek (Algemene Rekenkamer); mevrouw drs. E.W. van Dam (Algemene Rekenkamer) en de heer drs. C.J.J. Eijgenraam (Centraal Planbureau).

Voorts hebben gesprekken plaatsgevonden met personen die bestuurlijke of ambtelijke verantwoordelijkheid dragen voor het grotestedenbeleid op gemeentelijk niveau. Met de volgende personen zijn gesprekken gevoerd (in alfabetische volgorde): mevrouw M.J. Beckers (gemeente Almere); de heer J. Hoogland (gemeente Amersfoort); de heer P. Huurdeman (gemeente Haarlem); de heer F. Klarenbeek (gemeente Eindhoven); de heer L. Lagendijk (gemeente Rotterdam); mevrouw W.M. Penterman (wethouder in Zwolle); de heer G.J.M. van Rumund (wethouder in Nijmegen); mevrouw D. Schippershein (gemeente Lelystad); de heer M. Schuttert (gemeente Deventer); de heer M. Siljee (wethouder in Schiedam). Tenslotte is gesproken met de heer prof. dr. S.A.H. Denters, hoogleraar grotestedenbeleid aan de Universiteit Twente en de heer dr. A.G. Schouw, directeur van het Kenniscentrum grote steden. De Raden zijn deze personen erkentelijk voor hun medewerking en bijdrage. Vanzelfsprekend komt de inhoud van dit advies geheel voor de verantwoording van de Raden.

Den Haag, november 2001

[inhoud](#) **Samenvatting**

De Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen zijn gevraagd te adviseren over een optimalisatie van de uitwerking van het stelsel grotestedenbeleid (GSB). Daarnaast is de Raden gevraagd om specifiek in te gaan op de selectie van steden. Achtergrond bij de adviesaanvraag is het streven van het kabinet naar verdere optimalisatie van het GSB-stelsel in de aanloop naar de volgende convenantsperiode. De centrale probleemstelling in dit advies luidt: *in hoeverre bereiken de betrokken actoren de bestuurlijke doelstellingen – decentraal, integraal en resultaatgericht – van het GSB?* Vanuit deze vraagstelling stellen de Raden in dit advies het sturingsconcept van het GSB centraal. De bestuurlijke vormgeving van het GSB is volgens de Raden samen te vatten met drie sleutelbegrippen: *decentraal, integraal en resultaatgericht*.

Deze sturingsconcepten sluiten nauw aan bij andere bestuurlijke ontwikkelingen en theorievorming over het openbaar bestuur. Een onderscheid dat de Raden hanteren bij de analyse is dat tussen Rijk en steden. Binnen de bestuurlijke vormgeving is een bepaalde methode van werken (interactief, partnerschap, vrijwillige doch niet vrijblijvende samenwerking en verticale en horizontale coördinatie) kenmerkend voor de ‘GSB-aanpak’.

In hoofdstuk 2 van het advies wordt een beschrijving op hoofdlijnen gegeven van de geschiedenis en de inhoud van het GSB. Daarna volgt een weergave van de belangrijkste bevindingen uit studies van de Sociaal-Economische Raad (1998), de Visitatiecommissie Grote-Stedenbeleid (1998), het Centraal Planbureau (2000) en de Algemene Rekenkamer (2001). Ten aanzien van de drie pijlers binnen het GSB stellen de Raden dat er verschillende schaalniveaus zijn aan te wijzen waarop (integrale) sturing het beste kan plaatsvinden. Omdat veel grootstedelijke problemen een grensoverschrijdend karakter hebben, moet het GSB een sterker regionaal accent krijgen, echter zonder dat het stedelijk karakter ervan verwatert of de democratische legitimiteit en controle van het beleid over meerdere bestuursniveaus wordt versnipperd.

Een bovenlokale, regionale aanpak lijkt met name ten aanzien van de fysieke en economische pijler evenwel het meest succesvol. De Raden zijn voorstander van afstemming en samenwerking tussen centrumgemeenten en gemeenten en maatschappelijke partijen in de regio op basis van vrijwilligheid, maar zij stellen tegelijkertijd dat er geen sprake kan zijn van vrijblijvendheid. Met het CPB constateren de Raden dat het stedelijk beleid, zoals vastgelegd in de MOP's, nog teveel gelijkvormig is. De Raden verwachten van een aanpak die beter aansluit bij specifieke lokale problemen en omstandigheden een verhoging van de effectiviteit van het GSB. De Raden bepleiten om meer differentiatie van het GSB naar stad en per pijler mogelijk te maken. Dat onverlet dat gemeenten echter wel aan elke pijler aandacht en middelen dienen te besteden.

Volgens de Raden zou het mogelijk moeten zijn dat steden hun beleidsmatige en financiële inspanningen meer kunnen differentiëren binnen en tussen pijlers. Binnen deze gedifferentieerde aanpak past volgens de Raden een stelsel GSB waarbij gemeenten worden beoordeeld, vergeleken en afgerekend op hun probleemoplossend vermogen. In de komende convenantsperiode moet de nadruk liggen op visitatie- en beoordelingsmethoden die aansluiten bij de lokaal geformuleerde doelstellingen. Daarbij is het van belang om ook maatstaven te ontwikkelen waarbij een relatie kan worden gelegd tussen het bereiken van deze doelstellingen en het gevoerde beleid (*outcomes*). Er is sprake van een spanningsveld tussen de doelstelling van

integrale sturing en de praktijk van sectorale verantwoording. De Raden ondersteunen de voorstellen uit het rapport-Wilms om – stapsgewijs – te komen tot een integrale (programmatische) en resultaatgerichte verantwoording over de gehele convenantsperiode. Naast de bundeling van uitkeringen (per pijler) zou de verantwoording door gemeenten ontschot moeten worden.

De Raad voor het Grotestedenbeleid (ministeriële onderraad) of een coördinerend bewindspersoon voor het grotestedenbeleid zou daarbij een sterkere integrerende functie kunnen krijgen. Ontkokering en versterking van de gezamenlijke betrokkenheid van politiek en ambtelijk verantwoordelijken voor het GSB op rijks- en gemeentelijk niveau is een kernopgave voor de komende convenantsperiode. Op rijksniveau bepleiten de Raden een versterking van de (beleidsmatige en financiële) integrerende functie van de ministeriële onderraad of een coördinerend bewindspersoon. De coördinatie en procesmatige aansturing van de bij het GSB betrokken departementen zou kunnen worden versterkt door het instellen van een project-Directeur-Generaal, waar ambtenaren van de verschillende departementen onder ressorteren. Ten aanzien van het gemeentelijk niveau bepleiten de Raden een sterkere democratische sturing en publieke verantwoording over het gevoerde beleid, (verdere) ontschotting van sectoraal beleid en de ambtelijke organisatie, meer interactieve betrokkenheid met burgers en doelgroepen alsmede een sterkere betrokkenheid van afzonderlijke portefeuillehouders, het college en de gemeenteraad bij het GSB.

De selectie van de G25 en de G5 heeft zich in vier fasen voltrokken. De Raden stellen vast dat in de verschillende fasen steeds verschillende criteria zijn gehanteerd. Op grond van een aantal overwegingen en onder een aantal voorwaarden zijn de Raden niettemin voorstander om het GSB met de huidige steden tot (in ieder geval) 2009 voort te zetten. De Raden stellen voor de huidige convenantsperiode met één jaar te verlengen tot 2004, zodat de periode van het ISV en het GSB gelijk zal gaan lopen. Tenslotte zou in 2007 een evaluatie moeten plaatsvinden waarbij de beëindiging dan wel de voorzetting van het GSB in 2009 alsmede de selectie en selectiecriteria aan de orde dienen te komen.

[inhoud](#)

Afkortingen

BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
FVW	Financiële Verhoudingswet
G4	Vier grootste steden
G6	Zes steden die in 1996 zijn toegelaten tot het grotestedenbeleid
G19 (19)	Grote steden, die in 1995 zijn toegelaten tot het grotestedenbeleid
G25 (25)	Grote steden, behorend tot het grotestedenbeleid
GSI	(minister voor) Grote Steden- en Integratiebeleid
CPB	Centraal Planbureau
GSB	Grotestedenbeleid
ICGSB	Interdepartementale Commissie Grotestedenbeleid
ISV	Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing
MOP	Meerjarenontwikkelingsprogramma
RGSB	Raad voor het Grotestedenbeleid
RMO	Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

Steden zonder muren, november 2001

SER	Sociaal-Economische Raad
Vinex	Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen

[inhoud](#) 1. Inleiding

1.1 Grotestedenbeleid in vogelvlucht

Het grotestedenbeleid (GSB) heeft als doel de positie van steden te versterken en te voorkomen dat binnen steden een tweedeling langs sociaal-economische, maatschappelijke en etnische lijnen realiteit wordt. Het GSB moet bijdragen aan de verwezenlijking van de ‘complete stad’, een stad waar het prettig wonen, werken en recreëren is. Het GSB is ontwikkeld omdat in grote steden omvangrijke maatschappelijke, sociaal-economische en fysieke vraagstukken elkaar versterken. Problemen op bijvoorbeeld sociaal gebied, zoals een hoog percentage inwoners met een laag inkomen en hoge criminaliteitscijfers, worden versterkt door factoren als een gebrekkige infrastructuur, verouderde woningvoorraad en relatief lage economische groei. Naast een inhoudelijke doelstelling – het terugdringen van de cumulatie van problemen – ligt er aan het GSB ook een aantal bestuurlijke doelstellingen ten grondslag.

In het Regeerakkoord van 1994 worden de volgende bestuurlijke uitgangspunten van het GSB genoemd:

- terugdringen van verkokering bij het Rijk en bevorderen van verdere decentralisering;
- het versterken van de regiefunctie van het stedelijk bestuur ter bevordering van samenhang tussen gedecentraliseerde beleidssectoren;
- het vergroten van de financiële armslag van de steden.^[1]

De inhoudelijke en bestuurlijke doelstellingen van het GSB staan in relatie tot elkaar; de bestuurlijke doelstellingen dienen te passen en bij te dragen aan het oplossen van problemen. Voorts is het van belang dat de focus blijft gericht op de inhoudelijke doelstellingen van het GSB, anders valt er niet effectief te sturen. Maar de besturingsfilosofie heeft ook afzonderlijk van de inhoud van het GSB invloed op het functioneren van de steden. De besturingsfilosofie veronderstelt ook een bepaalde methode van werken en beleidsvorming. Bij de verdere vormgeving van het GSB werd en wordt integrale prestatiesturing gezien als een prikkel voor steden hun beleid anders vorm te geven. Integraal beleid, decentralisatie, ontschotting, ontkokering, sturen op hoofdlijnen en gerichtheid op *outcomes* in plaats van op besteding van beschikbare middelen, zijn begrippen die hierbij horen. Binnen de reikwijdte van het GSB wordt integraal stedelijk beleid aangevuld met een aanpak op wijkniveau en regionale samenwerking.

1.2 Achtergrond en vraagstelling van het advies

De Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen zijn gevraagd te adviseren over een *optimalisatie van de uitwerking van het stelsel GSB*. Daarnaast is de Raden gevraagd specifiek in te gaan op de selectie van steden. Achtergrond bij de adviesaanvraag door de minister van Grote Steden- en Integratiebeleid is het streven van het kabinet naar verdere optimalisatie van het GSB-stelsel in de aanloop naar de volgende convenantsperiode.^[2] Vanuit deze vraagstelling stellen de Raden in dit advies het sturingsconcept van het GSB centraal. Zij merken daarbij op dat deze sturingsfilosofie, thans gericht op het oplossen van grootstedelijke problemen, weliswaar specifiek is voor het GSB maar dat op termijn rijksoverheid en gemeenten vaker kunnen kiezen voor een soortgelijke aanpak, daarbij profiterende van de ervaringen die met het GSB zijn opgedaan.

De bestuurlijke vormgeving van het GSB is volgens de Raden samen te vatten met drie sleutelbegrippen: *decentraal, integraal en resultaatgericht*. Deze sturingsconcepten sluiten nauw aan bij andere bestuurlijke ontwikkelingen binnen en theorievorming over het openbaar bestuur. Binnen de bestuurlijke vormgeving is een bepaalde methode van werken – met als sleutelbegrippen “interactieve beleidsontwikkeling, samenwerking met derden, verticale en horizontale coördinatie, partnerschap, vrijwillig maar niet vrijblijvend” – kenmerkend voor de ‘GSB-aanpak’.^[3]

In theorievorming over het functioneren van het openbaar bestuur en over ambtelijke organisaties speelt prestatiesturing een grote rol. Osborne en Gaebler stellen dat resultaatgericht werken of prestatiesturing en decentralisatie twee basisprincipes zijn voor de overheid.^[4] Decentrale overheden hebben als voordeel dat zij flexibeler, effectiever en innovatiever kunnen werken en vanwege de korte afstanden naar betrokkenen meer draagvlak voor beleid kunnen verkrijgen. Osborne en Gaebler leggen verder een relatie tussen missiegedrevenheid en prestatiesturing. Op basis van een bepaalde missie kunnen overheden zich richten op kerndoelstellingen. De missie vormt de basis voor prestatieafspraken. Een overheid die gericht is op resultaten zal op zoek zijn naar succes- en faalfactoren van beleid en hierdoor meer leren van opgedane ervaringen en daarmee doelmatiger en doeltreffender kunnen zijn. Om zo effectief mogelijk te kunnen werken, moet zij zo weinig mogelijk worden gehinderd door formele regels.

Denters beschrijft de wijze waarop in het GSB vorm wordt gegeven aan prestatiesturing. *“Om te beginnen is het beleid gebaseerd op het voornemen van de nationale overheid om de beleidsruimte voor stadsbesturen te verruimen. Dit moet gebeuren door deregulering, extra financiën en ontschotting van doeluitkeringen. Binnen de toegenomen beleidsruimte moeten de stadsbesturen komen tot een innovatieve, integrale en op de lokale omstandigheden afgestemde probleemaanpak”*.^[5] Convenanten en meerjarenontwikkelingsprogramma’s (MOP’s) vormen de basis voor de prestatiesturing binnen het GSB.

In de sturingsfilosofie van het GSB zijn de decentrale bestuurslaag (steden) en prestatie meting van groot belang. Niet alleen in bestuurskundige theorieën komen deze elementen van sturing steeds vaker aan de orde. Ook in andere beleidstrajecten, zoals het voorstel Wet dualisering gemeentebestuur^[6], zijn prestatiesturing en decentralisatie leidende concepten. Deze trajecten leiden ook tot een wijziging in de gemeentelijke organisatie en de manier waarop het Rijk met gemeenten omgaat. De kernvraag die in dit advies zal worden beantwoord, is *in hoeverre de betrokken actoren de bestuurlijke doelstellingen van het GSB – decentraal, integraal en resultaatgericht – bereiken*. Een onderscheid dat behulpzaam is bij de analyse, is dat tussen Rijk en steden. Hoever zijn zij met het verwezenlijken van de doelstellingen en welke bijdrage levert het GSB aan de oplossing van grootstedelijke problemen? Het vormgeven van ‘decentralisatie’ vraagt om een nieuwe werkwijze, zowel bij de rijksoverheid als bij de gemeenten. Hetzelfde geldt uiteraard voor prestatiesturing met bijbehorende doelstellingen als ontschotting, ontkokering en (integrale) verantwoordingssystematiek.

Mogelijke bestuurlijke factoren die tot discrepanties leiden tussen de inhoudelijke doelstelling van het GSB – het bereiken van een ‘complete stad’ – en de werking van de middelen die hiertoe worden ingezet, worden in dit advies bestudeerd. Het wegnemen van concrete afwijkingen tussen

het beoogd doel en de werkelijke situatie vormt de basis voor aanbevelingen ter verbetering van het stelsel GSB.

1.3 Opbouw van het advies

Het advies bestaat uit vijf hoofdstukken. In hoofdstuk 2 wordt een beschrijving op hoofdlijnen gegeven van de geschiedenis en de inhoud van het GSB. Daarna volgt een weergave van de belangrijkste bevindingen uit studies van de Sociaal-Economische Raad (1998), de Visitatiecommissie Grote-Stedenbeleid (1998), het Centraal Planbureau (2000) en de Algemene Rekenkamer (2001).

In hoofdstuk 3 gaan de Raden in op de relatie tussen de sturingsfilosofie, de bestuurlijke schaal en de schaal waarop maatschappelijke problemen zich voordoen. Zoals gezegd, is decentralisatie één van de kenmerken van de sturingsfilosofie van het GSB. De vraag is echter of de stad altijd de beste schaal vormt voor de aanpak van bepaalde problemen. In dit hoofdstuk komen verder ook onderwerpen als regionale samenwerking, aanpak op wijkniveau en lokaal en regionaal draagvlak aan de orde.

De relatie tussen prestatiesturing en integraliteit van beleid staat centraal in hoofdstuk 4. Er blijkt een discrepantie te bestaan tussen de wens van integrale sturing en de praktijk van sectorale verantwoording. De gevolgen hiervan voor het functioneren van het GSB, voor de ontschotting en ontkokering op rijks- en gemeentelijk niveau, prestatiesturing en beleid gericht op *outcomes* alsmede voor de verankering van het GSB in de gemeentelijke organisatie, worden in dit hoofdstuk besproken. Daarbij worden door de Raden suggesties voor verbetering gegeven. In hoofdstuk 5 wordt specifiek ingegaan op het selectieproces en de toekomst van het grotestedenbeleid. In Bijlage IV wordt een terugblik gegeven op de selectie van steden in het verleden. Het advies wordt gecompliceerd met conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 6.

inhoud2. Geschiedenis en inhoud van het grote stedenbeleid

2.1 Geschiedenis en inhoud

Tijdens de formatie van het eerste kabinet-Kok werd in het Regeerakkoord van 1994 een passage over het grotestedenbeleid (GSB) opgenomen. Nieuw was specifiek beleid voor grote steden echter niet. Stadsvernieuwing en sociale vernieuwing gingen het GSB voor. Het nieuwe element dat met GSB werd beoogd was vooral de bestuurlijke benaderingswijze. Eerdere beleidsinspanningen ter bestrijding van grootstedelijke problemen vonden vaak te veel ‘versnipperd’ plaats. Erkend werd, dat de aard van een aantal specifieke grootstedelijke problemen dusdanig complex en sectoroverschrijdend is, dat alleen een omvattend en samenhangend pakket van beleidsmaatregelen tot goede resultaten kan leiden. Integraliteit werd het sleutelbegrip van het GSB. De doelstelling van het GSB, zoals dat sinds 1995 wordt gevoerd, is de positie van steden te versterken en een tweedeling langs maatschappelijke, sociaaleconomische en etnische lijnen te voorkomen.

Deze algemene beleidsdoelstelling heeft een nadere uitwerking gekregen in een groot aantal concrete doelstellingen en streefcijfers die onder de beleidsthema's arbeid, onderwijs, veiligheid, leefbaarheid en zorg zijn te rangschikken. Bij de formulering van deze doelstellingen is “veelal aan het ruimtelijke aspect van de maatschappelijke tweedeling gerefereerd door erop te wijzen dat de beoogde verbetering *met name in de achterstandswijken* haar beslag zou moeten vinden”.^[7]

Met het GSB wordt, anders gezegd, gestreefd naar de ‘complete stad’: *“Een stad die in fysiek opzicht voldoet aan de – steeds hogere – eisen die bewoners, bedrijven, instellingen, bezoekers en recreanten aan een stad stellen. Een stad die sociaal, leefbaar en veilig is en die reële kansen biedt aan mensen die kansen nodig hebben en ze ook daadwerkelijk benutten. Een stad die economisch vitaal is, werk biedt aan wie dat zoekt en waar voldoende, hoogwaardige vestigingslocaties voor bedrijven voorhanden zijn.”*^[8]

Het GSB viel in de periode 1994-1998 onder de verantwoordelijkheid van staatssecretaris Kohnstamm van Binnenlandse Zaken. In 1995 zijn negentien steden voor het GSB geselecteerd. Op 12 juli 1995 ondertekende het kabinet een convenant met de vier grootste steden (G4). Op 31 oktober van datzelfde jaar volgde de ondertekening van het convenant met een vijftiental andere steden (G15). In 1997 werd het aantal GSB-steden nog eens uitgebreid met zes gemeenten (G6). Het totaal kwam daarmee op vijftientig. Er wordt in dit verband meestal gesproken van de G25.^[9] In het Regeerakkoord van 1998 is bepaald dat ook andere steden op deelterreinen of voor specifieke probleemwijken met een vergelijkbare (deel)problematiek gebruik kunnen maken van de instrumenten van het GSB. Voor deze zogenoemde partiële aanpak zijn vijf steden in aanmerking gekomen. Deze steden worden ook wel aangeduid als partiële gemeenten of aanleungemeenten.^[10] Sinds het aantreden van het tweede kabinet-Kok fungeert er een aparte, coördinerend minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (GSI). In vergelijking met de vorige kabinetsperiode heeft een versterking van de coördinerende bevoegdheid plaatsgevonden. Anders dan de verantwoordelijke staatssecretaris van Binnenlandse Zaken in de vorige kabinetsperiode, heeft de minister voor GSI budgettaire medeverantwoordelijkheid voor rijksuitgaven die betrekking hebben op GSB. Ook is een extra-comptabele opstelling gekomen voor rijksuitgaven in het kader van GSB. Daarnaast is er een Fonds leefbaarheid grote steden ingesteld voor

investerings in onder meer sociale infrastructuur, leefbaarheid en veiligheid. Inmiddels hebben de G25 hun plannen voor de lange termijn moeten vastleggen in MOP's, die eind 1999 beschikbaar zijn gekomen.

De MOP's bestaan uit twee delen: een stedelijke visie met een SWOT-analyse^[11] van de stedelijke situatie en een ontwikkelingsprogramma voor de periode 1999-2003, dat meetbare doelstellingen en prestaties bevat. In MOP's wordt aangegeven:

- welke concrete resultaten dienen te worden gerealiseerd;
- op welke wijze de betrokken partijen hun rol vormgeven;
- een schatting van de benodigde investeringen en de verdeling over betrokkenen;
- de regeling van flankerend beleid, van het volgen van de uitvoering en van eventuele bijsturing.^[12]

In de MOP's is het beleid in de regel geclusterd in drie beleidsterreinen: economie en werk, fysieke infrastructuur en sociale infrastructuur. Elk van deze clusters van beleidsterreinen, ook wel pijlers genoemd, bevat een aantal maatregelen:

- de pijler *economie en werk* bevat maatregelen voor de gemeentelijke uitvoering van het arbeidsmarktbeleid (de zogenoemde sluitende aanpak, gesubsidieerde arbeidsplaatsen); stimulering van de stedelijke economie door middel van ondersteuning van startende ondernemers en het middenen kleinbedrijf, de aanleg en herstructurering van bedrijfslocaties;
- de *fysieke pijler* bevat maatregelen op het gebied van herstructurering van naoorlogse wijken en bodemsanering, woningverbetering en investeringen in wegen en stadsgewestelijk openbaar vervoer;
- de hoofdthema's in de *sociale pijler* zijn het bestrijden van criminaliteit en overlast, het voorkomen van onderwijsachterstanden en het verminderen van sociaal isolement. De MOP's zijn door de minister van GSI getoetst aan criteria die Rijk en gemeenten gezamenlijk vooraf waren overeengekomen.

Na de goedkeuring van de programma's door het Rijk, zijn er met de steden afzonderlijk stadsconvenanten afgesloten.^[13] In het zogenoemde toetsingskader^[14] worden vier criteria genoemd waaraan de MOP's zijn getoetst:

- algemene GSB-criteria;
- overige relevante wet- en regelgeving;
- mate van integraliteit;
- het draagvlak bij lokale en regionale partners.

Alle steden hebben in totaal negen doelstellingen, die in samenwerking met het Rijk zijn geformuleerd, opgenomen in hun MOP. Voor de huidige (tweede) convenantsperiode (1999-2003) zijn deze doelstellingen met bijbehorende meetindicatoren weergegeven in tabel 1 van Bijlage II.

2.2 Onderzoek: een aantal bevindingen

2.2.1 Sociaal-Economische Raad

Het vorige kabinet heeft in 1997, halverwege de eerste convenantsperiode, de Sociaal-Economische Raad (SER) gevraagd te adviseren over verbetering van de effectiviteit van het GSB. Van de drie vragen die aan de SER werden gesteld, hadden er twee betrekking op thema's die ook in het onderhavig advies aan de orde komen, namelijk verbetering van de instrumentenmix van het GSB en verbetering van de samenwerking tussen verschillende partners.

De derde vraag, die betrekking had op de stadseconomie, was meer inhoudelijk van aard en zal hier verder onbesproken blijven. In de probleemanalyse van de SER wordt over verkokering op rijksniveau gesproken. De SER pleit in zijn rapport 'Samen voor de stad' (1998) voor ontkokering en verdergaande decentralisering van het GSB. De rijksoverheid zou structurele middelen moeten toewijzen aan de steden, zodat zij beter in staat worden gesteld om beleid voor de (middel)lange termijn te kunnen voeren. Via een clusteroverschrijdende en integrale benadering van problemen zou aan de wenselijke ontschotting invulling dienen te worden gegeven. Op het niveau van de steden bepleit de SER een versterking van de gemeentelijke regiefunctie.

De SER verwijst hierbij ook naar het belang van een missie van een stad en het benutten van potenties en doet aanbevelingen die een grote gelijkenis vertonen met het hiervoor besproken concept van prestatiebestuur. Bepaald kritisch is de SER over de coördinerende rol van het lokaal bestuur en (het gebrek aan) regionale samenwerking: "de totstandbrenging van integraal bestuur op maat verkeert in een impasse" en tegelijkertijd loopt "de functionele samenwerking, zeker in de grootstedelijke regio's terug" en zijn "de bestuurlijke en financiële stimulansen voor dit soort samenwerking (...) afgebouwd".^[15] Voor de bestuurlijke regierol van gemeenten is niet alleen coördinatie binnen de gemeentegrenzen, maar ook het vermogen tot overleg en samenwerking met andere gemeenten in de regio, met het bedrijfsleven en sociale partners van belang. Een aantal aanbevelingen van de SER is als doelstelling van beleid voor de huidige convenantsperiode (1999-2003) overgenomen. Zo is in het kader van een langetermijnperspectief de zogenoemde convenantenaanpak aangevuld met stedelijke visies.

2.2.2 Visitatiecommissie Grote-Stedenbeleid

Visitatie van het GSB is een systematische bezinning op het beleid en biedt de mogelijkheid gemeenten onderling te vergelijken. Zelfanalyse en visitatie hebben *leren, verbeteren* en *verantwoorden* als doelstelling. Eind 1997 heeft de eerste visitatieronde plaatsgevonden. De tweede visitatieronde is thans in volle gang.

In de handreiking voor de visitatie in 1997 wordt de bestuurlijke uitdaging ten aanzien van het GSB als volgt samengevat:

- opheffen van de fragmentatie van het beleid;
- versterken van het sturend vermogen van de stad;
- stimuleren van resultaatgerichte samenwerking.^[16]

In het eindrapport van de Visitatiecommissie Grote-Stedenbeleid (1998) worden zowel de inhoud van het beleid als de beleidsvoering aan de orde gesteld.^[17] Gezien de invalshoek van het

onderhavige advies wordt hierna met name ingegaan op de conclusies en aanbevelingen van de Visitatiecommissie over de beleidsvoering. Ook de Visitatiecommissie maakt in haar rapport een onderscheid in taken voor de steden en voor het Rijk. De steden dienen in te zetten op meer samenwerking met maatschappelijke instellingen, bedrijven en bewoners en zij dienen de verkokering binnen de eigen gemeentelijke organisatie te doorbreken. De steden zijn hier zelf kritisch over; er is nog onvoldoende sprake van integrale sturing en het stellen van eigen, lokale prioriteiten.

De Visitatiecommissie zegt hierover: de steden “hebben de meeste energie nodig gehad om het grote aantal projecten op de rails te krijgen en ze in te passen in de rijkssubsidievoorwaarden”. In het eindrapport wordt verder gesproken over het belang van een heldere missie voor de steden, waarbij prestatiebesturing en langetermijnvisies centraal zouden moeten staan. Hiermee is in de huidige, tweede convenantsperiode een aanvang gemaakt. De Visitatiecommissie spreekt ook nog over de noodzaak tot het schakelen tussen schalen, waarmee zij doelt op de verschillende posities en rollen van de steden; soms zijn zij regisseurs, soms uitvoerders van beleid. Het Rijk is volgens de Visitatiecommissie tijdens de eerste convenantsperiode teveel gericht geweest op details van uitvoering op stedelijk niveau. De commissie constateert verder een behoefte aan een inspirerend landelijk kader, dat zich nog sterker tot meetbare hoofdlijnen dient te beperken. De steden zijn nog zeer afhankelijk van het Rijk als gevolg van adhocfinanciering van projecten. De Visitatiecommissie pleit derhalve voor fondsvorming. Een laatste kritiekpunt betreft de geringe aandacht voor de positie van autochtone burgers in de steden. Het belang van de bestrijding van een tweedeling langs maatschappelijke, sociaal-economische en etnische lijnen – de inhoudelijke doelstelling van het GSB – wordt hier manifest. Op het gebied van arbeidsparticipatie, scholing en huisvesting is de positie van allochtonen relatief zwak. Dikwijls ontbreekt er specifiek beleid dat is gericht op het verbeteren van de positie en participatie van allochtonen. De Visitatiecommissie spreekt in dit verband van een “onrustbarende ondervertegenwoordiging van allochtonen groepen bij de vormgeving en uitvoering van het beleid”.^[18]

2.2.3 Centraal Planbureau

In het rapport van het Centraal Planbureau (CPB), getiteld ‘Op weg naar een effectiever grotestedenbeleid’ (2000), wordt over de MOP’s van de steden het volgende algemene beeld geschetst. Deze programma’s zijn volgens het CPB in grote mate *gelijkvormig*, omdat:

- ze in grote mate betrekking hebben op bestaand beleid van departementen;
- veel beleid niet wordt onderbouwd met probleemanalyses van de betreffende steden;
- er nauwelijks prioriteiten van beleid worden gesteld;
- het vertrouwen in gemeentelijk beleid op terreinen als de arbeidsmarkt, woningbouw en bereikbaarheid groot is, terwijl de effectiviteit van dit beleid beperkt is;
- er onvoldoende prikkels voor innovatief beleid worden gegeven;
- de financiële transparantie gering is;
- het principe van ‘verdelende rechtvaardigheid’ niet alleen bij verdeling van gelden van het Rijk naar gemeenten, maar ook bij verdeling van middelen binnen gemeenten een rol speelt, dat wil zeggen dat de verdeling van gelden tussen beleidssectoren en wijken in een gemeente op andere criteria plaatsvindt dan op grond van de vraag hoeveel geld nodig is om bepaalde beleidsdoelstellingen te bereiken.

Als voorbeeld van de gelijkvormigheid wordt door het CPB genoemd dat veel programmaonderdelen in veel MOP's voorkomen. Zo pleiten alle 25 GSBsteden voor uitbreiding van het aantal ID-banen, 24 van de 25 steden stellen startersbegeleiding voor, 21 steden voeren beleid op het gebied van de herstructurering van bedrijventerreinen, 23 steden ontwikkelen nieuwe bedrijventerreinen, 23 steden willen toerisme bevorderen en 19 steden willen ICT stimuleren. Ook binnen de sociale pijler zijn de overeenkomsten tussen de steden talrijk. Dikwijls worden projecten als 'de brede school' en 'justitie in de buurt' genoemd. Volgens het CPB is dit een kenmerk van gebrekkige aansluiting van de programmaonderdelen op de lokale problematiek.

De totale kosten van de MOP's voor de G25 voor de huidige convenantsperiode (1999-2003) betreffen ruim 100 miljard gulden, waarvan circa 16,5 miljard gulden wordt bijgedragen door het Rijk. Dit bedrag wordt in vier jaar verdeeld over de 25 steden. Slechts een beperkt deel van dit bedrag is extra geld voor de grote steden die tot het GSB behoren. Een groot deel van deze middelen werd al vóór de introductie van het GSB door het Rijk in de vorm van specifieke uitkeringen aan de steden verstrekt. Het betreft bovendien bestaand beleid waarvoor ook andere steden bijdragen van de rijksoverheid krijgen.

Een voorbeeld hiervan is het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). Deze bijdrage voor de fysieke pijler krijgen de GSBsteden rechtstreeks van het Rijk, terwijl andere steden ISV-budgetten ontvangen via de provincie. Het bestaande beleid is, voor zover het binnen de pijlers past, ondergebracht bij het GSB. De kwantitatieve gegevens, die in het CPB-rapport worden gebruikt, zijn afkomstig van het ministerie van BZK en betreffen de financiële dekking van de geschatte kosten van de MOP's voor de 25 steden over een periode van vijf jaar (zie tabel 1 van Bijlage III). Uit deze tabel blijkt dat de pijler werk en economie ongeveer 26 procent, de fysieke pijler 60 procent en de sociale pijler 10 procent van de totale kosten bedragen.^[19] Het betreft hier de kosten die door het Rijk, de gemeenten en andere partners gezamenlijk worden gedragen. De rijksbijdragen vormen ongeveer een zesde deel van de totale kosten. Op het extra-comptabel overzicht bij de begroting van het ministerie van BZK voor 2001 zijn de rijksbijdragen voor het GSB terug te vinden (zie tabel 2 van Bijlage III). De rijksbijdragen verschillen sterk per pijler; de pijler werk en economie neemt 55 procent van de rijksbijdragen in beslag, gevolgd door de pijler sociale infrastructuur (27 procent) en de fysieke pijler (18 procent). Ten aanzien van de fysieke pijler wordt ervan uitgegaan dat andere overheden en private partijen een groter deel van de kosten dragen.

2.2.4 Algemene Rekenkamer

In het onderzoek van de Algemene Rekenkamer, uitgebracht op 22 maart 2001, is naar vier zaken gekeken. Ten eerste heeft de Algemene Rekenkamer de doorwerking van het beleid onderzocht. Hierbij is gekeken naar de mate waarin de landelijke doelstellingen van het GSB worden vertaald in beleid en uitvoering op gemeentelijk niveau. De Algemene Rekenkamer heeft op een beperkt aantal beleidsterreinen onderzocht of de beoogde prestaties zijn gehaald. Daarnaast zijn de financiële injectie en de selectie van steden door de Algemene Rekenkamer onder de loep genomen. Het vierde en laatste thema betreft de verantwoordingsrelatie tussen gemeenten en het Rijk.

Bij de beantwoording van de vraag of doorwerking van het landelijk kader naar het gemeentelijk niveau heeft plaatsgevonden, is door de Algemene Rekenkamer in het bijzonder gekeken naar de

resultaatgerichtheid en integraliteit van het lokaal beleid. Twee beleidsterreinen – drugsoverlastbeleid en stadseconomie – in zes GSB-steden zijn daartoe onderzocht. De stadseconomie lijkt de laatste jaren door onder andere bundeling van geldstromen in de onderzochte steden verbeterd, bij drugsoverlast zijn de resultaten volgens de Algemene Rekenkamer minder zichtbaar. De bedragen die worden besteed aan de drie pijlers wekken wellicht de suggestie dat er met het GSB voor steden veel ‘financieel gewin’ te behalen is.

De Algemene Rekenkamer concludeert met betrekking tot de financiële intensiveringen en verdeling van gelden tussen GSB-steden en overige steden echter dat: *“In zowel de eerste als in de tweede convenantsperiode zijn rijksbudgetten voor de steden gelabeld als grotestedenbeleid-budgetten.”* (...) *“In beide perioden gaat het voor een groot deel om voortzetting van bestaande budgetten”*. (...) *“Het specifiek voor grotestedenbeleid, en niet voor de andere steden, beschikbaar gestelde geld is beperkter van omvang.”* (...) *“Voor de tweede periode gaat het om totaal circa 630 miljoen gulden van de begrotingen van de ministeries van EZ, LNV en BZK. “Het exclusief voor de grote steden extra bestemde geld betreft in de eerste periode ongeveer tien procent van het totale grotestedenbudget. In de tweede periode is het exclusief voor de G25 bestemde extra geld circa 3,5 procent van het totale grotestedenbudget”.*¹²⁰¹

De extra gelden voor de GSB-steden blijken in beide convenantsperioden derhalve niet al te groot te zijn. De genoemde 630 miljoen gulden aan extra gelden wordt in de periode 1999-2003 over de 25 steden verdeeld. De extra gelden maken slechts een gering deel uit van het totale budget voor het GSB; het overgrote deel van het GSB is een voortzetting van bestaand beleid, dat wordt gefinancierd met gelabelde budgetten. Over de selectie van de steden in het verleden is de Algemene Rekenkamer in haar rapport ook kritisch. De gehanteerde criteria zijn niet consistent geweest en de benodigde beleidsinformatie was niet altijd van voldoende kwaliteit. Voor een terugblik op de selectie van de steden wordt verwezen naar Bijlage IV van dit advies. In het tweede deel van het rapport gaat de Algemene Rekenkamer in op de verantwoordingsrelatie tussen gemeenten en Rijk. Bij de vormgeving van het GSB past volgens de Algemene Rekenkamer dat Rijk en steden afspraken maken over de te behalen resultaten en dat de steden hierop worden aangesproken en beoordeeld.

Hiervoor zijn ‘ontschotte’ brede budgetten nodig, die zowel recht doen aan voldoende ruimte voor eigen, stedelijk beleid als aan de ministeriële verantwoordelijkheid voor de besteding van specifieke uitkeringen. De Algemene Rekenkamer ziet mogelijkheden voor verantwoording per pijler. Zij benadrukt dat zowel de specifieke verantwoordelijkheid voor de naleving van de wettelijke kaders als de algemene verantwoordelijkheid voor een doelmatige besteding van middelen bij de steden ligt. De Algemene Rekenkamer ziet wel een spanning tussen de wens om de uitvoering aan de gemeente over te laten en de behoefte van het ministerie om te kunnen bijsturen. Bij toekomstige verantwoording over de besteding van gelden kan, volgens de Algemene Rekenkamer, niet zonder meer worden vertrouwd op de gemeentelijke controle door de accountant op de rekening. De Algemene Rekenkamer stelt daarbij een aantal aanvullende eisen en tevens wordt aanbevolen om aandacht te schenken aan de ministeriële verantwoordelijkheid.

2.3 Slotopmerkingen

In het inleidend hoofdstuk zijn drie aspecten van de sturingsfilosofie van het GSB onderscheiden: decentralisatie, integraliteit en resultaatgerichtheid (prestatiesturing). De aldaar geformuleerde kernvraag luidde: *in hoeverre bereiken de betrokken actoren de bestuurlijke doelstellingen – decentraal, integraal en resultaatgericht – van het GSB*. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen het Rijk en de GSB-steden. Ten aanzien van ‘decentralisatie’ werd gesteld dat een nieuwe werkwijze van gemeenten nodig was. Volgens de Raden kan de relatie tussen sturingsfilosofie en decentralisatie niet los worden gezien van onderwerpen als bestuurlijke schaal, regionale samenwerking, de wijkaanpak en lokaal draagvlak. Daarnaast zijn volgens de Raden niet alleen een missie, maar ook ontschotting, ontkokering en een heldere verantwoordingssystematiek noodzakelijke voorwaarden voor adequate prestatiesturing. Er blijkt een grote mate van overeenkomst te bestaan tussen de keuze van de Raden voor decentralisatie en prestatiesturing als kernthema’s van het GSB en de onderwerpen en aanbevelingen uit de hiervoor besproken studies.

Zo ziet de SER decentralisatie en ontkokering van beleid als belangrijke voorwaarden voor een verbetering van het stelsel GSB. Ook de aanbevelingen door de Visitatiecommissie over de beleidsvoering kunnen binnen dit kader worden geplaatst. De opmerkingen van de Visitatiecommissie over de geringe aandacht in het GSB voor allochtonen met een zwakke sociaal-economische positie verdienen bijzondere aandacht. Het maatschappelijk belang dat is gediend met het tegengaan van een tweedeling in steden verdient een integrale, samenhangende aanpak. In navolging van de Visitatiecommissie onderstrepen de Raden het belang dat deze groep nadrukkelijk aandacht verdient in het GSB. Ook de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) heeft aangegeven dat onder andere “via het sociaal activeringsbeleid op lokaal (wijkgericht) niveau” een belangrijke bijdrage kan worden geleverd aan een vermindering van de maatschappelijke en sociaal-economische tweedeling in steden.^[21] De door het CPB geconstateerde gelijkvormigheid van stedelijke programma’s wijst op een aantal achterliggende oorzaken, die in de volgende hoofdstukken aan de orde komen. Gelijkvormigheid als zodanig is pas een probleem als het voorgestelde beleid niet aansluit op de lokale situatie en derhalve geen oplossing biedt voor lokale problemen. In een dergelijke situatie verdient het aanbeveling meer differentiatie in het GSB aan te brengen en zodoende aan gemeenten meer ruimte te bieden om eigen prioriteiten te stellen. Op dit aspect wordt in de volgende hoofdstukken nader ingegaan.

[inhoud](#)

3. Decentralisatie in relatie tot schaal

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal of decentralisatie een bijdrage levert aan het oplossen van grootstedelijke problemen. Om deze vraag te beantwoorden wordt eerst onderzocht of de decentrale bestuurslaag (de stad) in alle gevallen een goede oplossing biedt voor de grootstedelijk problematiek. Hierbij komen ook de wijkaanpak en regionale samenwerking aan bod. Vervolgens komt de vraag aan de orde in hoeverre decentralisatie leidt tot innovatief en effectief beleid. De stelling die hierbij wordt ingenomen is dat decentralisatie kan bijdragen aan beleidsconcurrentie en beleidsconcurrentie op haar beurt kan leiden tot innovatiever en effectiever beleid. In dit hoofdstuk wordt gezocht naar mogelijke discrepanties tussen de theorie van de beste schaal van het bestuur en de bestuurspraktijk. Daar waar de sturingsfilosofie niet bijdraagt aan een afname van grootstedelijke problemen, is het GSB voor verbetering vatbaar.

3.2 Decentrale sturing in relatie tot de schaal van de problematiek

Ten aanzien van de drie pijlers binnen het GSB kan worden gesteld dat er verschillende schaalniveaus zijn aan te wijzen waarop sturing het beste kan plaatsvinden. De rol en de positie van de gemeente is bij herstructurering van de woningvoorraad (fysieke pijler) bijvoorbeeld anders dan de rol die zij heeft als het gaat om het ontwikkelen van beleid voor kansarme groepen (sociale pijler). In sommige gevallen sluit een bovenlokale aanpak het best aan bij de problematiek, in andere gevallen is een aanpak op wijkniveau het meest kansrijk. Van der Wouden maakt een onderscheid tussen twee beleidsstrategieën voor het GSB, die beide consequenties hebben voor de schaal waarop grootstedelijke problemen het beste kunnen worden aangepakt.^[22] De eerste beleidsstrategie is de marktgerichte ‘stadseconomie’-benadering, waarbij door middel van investeringen in bedrijfsterreinen of infrastructuur wordt geprobeerd extra bedrijvigheid naar de steden te lokken.

De tweede strategie is die van het scheppen van additionele banen voor laaggeschoolden, doorgaans in de quaire sector. *“De beide strategieën verschillen nogal in schaal. Het economisch beleid werkt (..) het best op stadsregionaal niveau, omdat de economische groei aan de randen van de stadsregio’s het grootst en het gunstigst is. Bij het doelgroepenbeleid en de inzet van additionele arbeid zoekt men het dichterbij huis: in de stad zelf, en soms in de wijk van de werkloze”*.^[23] Voor het GSB zijn de vijftientig steden met de grootste accumulatie en concentratie van problemen geselecteerd. Deze selectiestrategie is volgens Van der Wouden bij uitstek geschikt voor thema’s die een raakvlak hebben met *achterstandsbeleid* (doelgroepenbeleid, veiligheid enzovoort). *“Het gaat daarbij om beleid, waarbij het object van beleid zich doorgaans binnen de grenzen van de gemeenten bevindt. Het ligt dan ook voor de rijksoverheid voor de hand om de grootste hoeveelheid beleidsinstrumenten beschikbaar te stellen aan de gemeenten met de grootste concentratie van problemen.”*^[24] Voor beleidsthema’s die worden gekenmerkt door de marktgerichte beleidsstrategie – economische stimulering, infrastructuur, stedelijke vernieuwing en herstructurering – is de bij het GSB gehanteerde achterstandsstrategie niet de meest voor de hand liggende aanpak, aldus Van der Wouden. *“Het gaat daarbij immers om maatschappelijke processen, die de gemeentegrenzen van de steden ver overschrijden en waarvoor een regionale territoriale differentiatie zinvol zou zijn”*.^[25] Van der

Wouden spreekt de verwachting uit dat als de economische voorspoed blijft aanhouden de marktstrategie en niet de achterstandsstrategie aan kracht zal winnen.

Het spanningsveld tussen de meest passende bestuurslaag en de schaal waarop maatschappelijke problemen zich voordoen, is een probleem dat al sinds jaar en dag de discussie over de organisatie van het binnenlands bestuur domineert. Er is geen bestuurslaag waarop *alle* maatschappelijke problemen het beste kunnen worden aangepakt, en voor elk probleem de meest adequate bestuurslaag ontwikkelen, leidt tot teveel bestuurlijke fragmentatie. Janssen pleit in een artikel over regionale samenwerking voor flexibele structuren en samenwerkingsvormen, omdat “de optimale schaal niet bestaat”.^[26] Ook in het eerder besproken rapport van het CPB wordt dit probleem onderkend. In dit rapport wordt bijvoorbeeld gesteld dat gemeenten ten onrechte groot vertrouwen hebben in de invloed van lokaal beleid op arbeidsmarkt en economie. Binnen andere beleidsclusters is de beleidsomgeving van de gemeente heel anders. In de fysieke pijler wordt veel gewerkt met contracten en wordt de gemeente geconfronteerd met marktpartijen, terwijl in de economische pijler de gemeente aan de economische vraagzijde veelal faciliterend bezig is en aan de aanbodzijde van de economie juist te maken heeft met uitvoeringsinstanties. Hiervoor is geconstateerd dat er voor de drie pijlers verschillende schalen zijn aan te wijzen waarop sturing het beste plaats kan vinden.

Ten aanzien van de sociale pijler lijkt een aanpak op stads- c.q. wijkniveau het meest kansrijk, terwijl voor de oplossing van vraagstukken op het gebied van de fysiek en economische pijler een bovenlokale, regionale aanpak meer voor de hand ligt. Niettemin is bij de vormgeving van het GSB de keuze gemaakt voor grote gemeenten als de bestuurslaag waarop grootstedelijke problemen het meest effectief kunnen worden aangepakt en sprake is van democratische legitimatie en controle van het beleid. De Raden zijn van mening, dat het streven naar decentralisatie van beleid ten aanzien van de grootstedelijke problematiek en de nadruk op de gemeente als bestuurslaag van integraal democratisch bestuur, een goede keuze is. Van het GSB zou een nadrukkelijker stimulans moet uitgaan tot vrijwillige, maar niet vrijblijvende afstemming en samenwerking tussen steden, omliggende gemeenten en maatschappelijke partijen in de regio (zie verder paragraaf 3.4).

3.3 Wijkaanpak en gemeentelijke regierol

In de bundel ‘Op het snijvlak van de fysieke en sociale leefomgeving’ wordt in een bijdrage van Gilsing c.s. over de sociale pijler aandacht besteed aan territoriale differentiatie.^[27] De auteurs gaan in op de veelvuldig uitgesproken verwachting dat de problemen in de sociale pijler vooral op wijkniveau dienen te worden aangepakt. Aan de hand van een beschrijving en analyse van de wijkaanpak in het kader van ‘duurzaam herstel van kwetsbare wijken’ in vijf gemeenten, waarschuwen Gilsing c.s. voor te hoge verwachtingen bij beleidsmakers over het probleemoplossend vermogen van de wijkaanpak. Slechts weinig steden blijken een analyse te maken van problemen die mogelijk wel of niet op wijkniveau kunnen worden opgelost. Met de wijkaanpak wordt bovendien – ten onrechte – de suggestie gewekt dat alle problemen met elkaar samenhangen en wordt een extra behoefte aan afstemming en coördinatie gestimuleerd.

Gemeenten blijken ten aanzien van de sociale pijler ook in verhouding over weinig sturingsmacht ten opzichte van andere betrokken actoren te beschikken. In het rapport ‘Knelpunten in het stedelijk jeugdbeleid’ van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) wordt verwezen naar het

grote aantal uitvoeringsorganisaties dat betrokken is bij dit type beleid. De grote variëteit van en de geringe machtsongelijkheid tussen de verschillende actoren bemoeilijkt sturing of regie door de gemeente.^[28] De Raad voor het openbaar bestuur heeft in een eerder advies, getiteld ‘Op het toneel en achter de coulissen’, aandacht besteed aan de regiefunctie van gemeenten; *“Het lokaal bestuur [wordt] namelijk ook op terreinen waar het geen formele bevoegdheden heeft, vaak gezien als drager van algemene verantwoordelijkheid, als gezaghebbende autoriteit op het terrein van het algemeen lokaal belang. Gemeentelijke regie vindt dus plaats op terreinen waar het lokaal niet zozeer formele bevoegdheden maar overtuiging en argumentatie moet inzetten. Het gaat om het bijeen brengen van relevante maatschappelijke partijen; om het beschikbaar krijgen van de in de samenleving aanwezige kennis en vaardigheden voor de oplossing van problemen en vraagstukken. Gemeentelijke regie is hier meer procedureel en voorwaardelijk van karakter”*.^[29]

3.4 Regionale samenwerking

Versterking van de regiefunctie van het stedelijk bestuur is een van de bestuurlijke doelstellingen van het GSB. Omdat veel grootstedelijke problemen een grensoverschrijdend karakter hebben, dient de centrumstad zaken af te stemmen of samen te werken met de omliggende gemeenten. Naar hun aard hebben de problemen die zijn te rangschikken onder de economische en fysieke 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. De wijze van verantwoording en financieringssystematiek van het GSB lijken ook niet bij te dragen aan een meer regionale aanpak. De wettelijke grondslag voor samenwerking tussen gemeenten is geregeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en – voor een beperkt aantal stedelijke gebieden – in de Kaderwet bestuur in verandering (Kaderwet). De Kaderwet verplicht de gemeenten, die behoren tot een aantal krachtens de Wgr vastgestelde samenwerkingsgebieden met een stedelijk karakter, een gemeenschappelijke regeling te treffen. Elf GSB-steden en twee partiële steden behoren tot een van de in totaal zeven samenwerkingsgebieden.^[30]

In elk van deze Kaderwetgebieden is een regionaal openbaar lichaam^[31] ingesteld dat is belast met de uitoefening van een aantal in de wet vastgelegde taken op het gebied van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, regionaal verkeer en vervoer, stads- en streekvervoer, regionaal grondbeleid, regionale economie en regionaal milieubeleid.^[32] In een brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aan de Tweede Kamer wordt het kabinetsbesluit tot verlenging van de Kaderwet na 2003 toegelicht.^[33] Oorspronkelijk was het de bedoeling dat een aantal Kaderwetgebieden zou uitgroeien tot stadsprovincies. Dat is niet langer het geval, maar het kabinet geeft aan dat *“het wegvallen van een eenduidig bestuurlijk eindperspectief in de vorm van stadsprovincies niets afdoet aan het belang van wettelijke regionale bestuurlijk-organisatorische voorzieningen in een aantal stedelijke gebieden”*.^[34] Daartoe zal *“een (nieuwe) wettelijke voorziening voor onbepaalde tijd worden getroffen”* waarbij de *“bestuurlijke organisatie gebaseerd [blijft] op drie bestuurslagen”*.^[35] De meerwaarde van een samenwerkingsverband krachtens de Wgr of de Kaderwet is dat het regionale belang voorop wordt gesteld.

Het uitvoeren van een gemeenschappelijke regeling of wettelijk minimumpakket voor een Kaderwetgebied verkleint weliswaar de beleidsvrijheid van de gemeenten, maar daar staat tegenover dat de wijze waarop taken worden uitgevoerd in belangrijke mate ter beoordeling is

aan het regionaal bestuur waarin de gemeenten zitting hebben. In de eerder genoemde brief gaat de minister van BZK ook in op de strategische opgaven in stedelijke gebieden: “*Het gaat nog steeds om behoud en versterking van de concurrentiepositie van de grote steden en de stedelijke gebieden, het tegengaan van tweedeling tussen de centrumgemeenten en de omliggende gemeenten en het behoud en versterking van een aantrekkelijk woon- en leefklimaat in stedelijke gebieden*”.^[36] Deze doelstellingen kunnen in een stedelijk gebied met gezamenlijke taken en een verplichting tot regionale samenwerking worden gehaald, terwijl dat in een omgeving waarin beleidsconcurrentie tussen gemeenten groter is, aanmerkelijk moeilijker zal zijn. Ook de vijftwintig GSB-steden en vijf aanleungemeenten stellen regionale visies op, bijvoorbeeld op het terrein van wonen. Deze regionale visies kunnen onderdeel vormen van bredere visies ten aanzien van ruimte, economie, wonen, welzijn en zorg, zoals bij de stadsvisies en ontwikkelingsprogramma's in het kader van GSB en het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV).

In de nota ‘Mensen, wensen, wonen’, zo schrijft de minister, wordt nog eens bevestigd dat “de decentrale verantwoordelijkheid van gemeenten ook in de toekomst onverkort het uitgangspunt blijft. Ook de systematiek van het ISV, waarbij dertig gemeenten door middel van meerjarenontwikkelingsprogramma's prestatieafspraken maken met het Rijk zal niet worden gewijzigd”.^[37] Wel zal “in toekomstige GSB/ISV-ontwikkelingsprogramma's het vraagstuk van de regionale woonmilieudifferentiatie en de mate van bovengemeentelijke afstemming daarover zwaarder in de beoordeling worden meegenomen”. Bij de vormgeving van het GSB is gekozen voor grote steden als schaal waarop het beste grootstedelijke problemen kunnen worden aangepakt. Zoals gezegd, ondersteunen de Raden deze keuze. Hiervoor is echter ook geconstateerd dat bepaalde grootstedelijke problemen, die vooral tot de economische en fysieke pijler kunnen worden gerekend, om een bovenlokale, regionale aanpak vragen. Afstemming en samenwerking tussen GSB-steden, omliggende gemeenten en maatschappelijke partners in de regio zijn daarbij essentieel.

Afstemming en samenwerking dienen in beginsel op vrijwillige basis plaats te vinden, maar die vrijwilligheid dient echter niet vrijblijvend te zijn. Kernvraag is of er een rol is weggelegd voor medeoverheden als blijkt dat regionale samenwerking wel nodig is, maar niet of onvoldoende van de grond komt. Ter verbetering van de regionale afstemming is het nodig dat er afspraken worden gemaakt tussen de rijksoverheid en de steden over het opnemen van een *regionale paragraaf* in het MOP. In deze paragraaf geeft de centrumgemeente aan op welke wijze en bij welke beleidsonderdelen zij omliggende gemeenten en maatschappelijke partners heeft betrokken. De zienswijze van omliggende gemeenten, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties en instellingen in de regio dient te worden opgenomen in het MOP (een soort publicatierecht). In het geval er sprake is van een toedeling van GSB-middelen door de centrumstad aan omliggende gemeenten zou dat in het MOP dienen te worden vastgelegd. De Raden wijzen rechtstreekse toedeling van middelen voor het GSB naar randgemeenten c.q. de provincie af. Wanneer de afstemming onvoldoende heeft plaatsgevonden dient de rijksoverheid in eerste instantie een aanwijzing te geven tot het (opnieuw) openen van overleg met de regionaal betrokkenen (gemeenten en private partijen) om tot afstemming en samenwerking te komen als op belangrijke onderwerpen geen overeenstemming bestaat. Als gemeenten zulks willen voorkomen kunnen zij een beroep doen op de provincie om te bemiddelen. In tweede instantie kan de rijksoverheid bij de toetsing van het MOP bepalen of hieraan voldoende invulling is gegeven.

3.5 Beleidsconcurrentie

In bepaalde gevallen kan de verkokering op rijksniveau bijdragen aan beleidsconcurrentie tussen GSB-steden en omliggende gemeenten. Een voorbeeld hiervan zijn de specifieke uitkeringen van het ministerie van Economische Zaken ter stimulering van kwalitatief hoogwaardige bedrijfslocaties.^[38] Op grond van de ene regeling komen GSB-steden in aanmerking voor rijksmiddelen, terwijl omliggende gemeenten – met tussenkomst van de provincie – op grond van een andere regeling eveneens in aanmerking kunnen komen voor bijdragen van het Rijk. Er bestaat niet alleen kans op concurrentie tussen GSB-steden en omringende gemeenten, maar ook is het risico aanwezig van concurrentie tussen de GSB-steden onderling, zeker als de fysieke afstand tussen steden relatief gering is.

Dit wordt ook onderkend door het CPB: *“Juist in de hoogwaardige segmenten gericht op hoofdkantoren is er sprake van concurrentie op randstedelijk niveau. Door het grote aantal gelijksoortige plannen wordt de effectiviteit ondermijnd. Meer coördinatie tussen gemeenten of een regierol voor provincies en het Rijk zou onderlinge concurrentie kunnen voorkomen. In een aantal steden wordt overigens aangegeven dat is afgestemd met de regio. Van afstemming tussen regio’s of provincies lijkt echter geen sprake te zijn. Naast het risico van onderlinge concurrentie is er een risico van overcapaciteit bij uitvoering op korte termijn van alle plannen.”*^[39] Door decentralisatie en prestatiemeting – twee aspecten van de sturingsfilosofie van het GSB – neemt de concurrentie tussen gemeenten toe. Dikwijls worden alleen de negatieve aspecten van concurrentie beklemd.

Het is echter de vraag of concurrentie alleen leidt tot beleidsuniformiteit en imitatiegedrag. Een zekere concurrentie kan ook voor gemeenten aanleiding zijn de specifieke identiteit, het eigen profiel te benadrukken en leiden tot beleidspluriformiteit en beleidsinnovatie. Denters stelt bijvoorbeeld dat actoren onder competitieve verhoudingen worden geprikkeld te zoeken naar de beste beleidsstrategie.^[40] In open bestuurlijke en economische verhoudingen is het begrijpelijk en positief te waarderen dat gemeenten met elkaar concurreren om overheids- subsidies en bijvoorbeeld de vestiging van bedrijven en instellingen. Competitieve verhoudingen kunnen gemeenten prikkelen en uitdagen tot beleidsinnovatie en tot een betere aansluiting van het beleid bij specifieke lokale problemen en omstandigheden. Er kan echter ook sprake zijn van minder wenselijke vormen van concurrentie, bijvoorbeeld op het gebied van grondprijzen tussen (GSB-)steden die op een relatieve geringe afstand van elkaar af liggen of als het gaat om (grootschalige) investeringen met een nationale betekenis. In dat geval dient de rijksoverheid bepaalde vormen van concurrentie tussen (GSB-)steden, die leiden tot verspilling van publieke middelen, te blokkeren.

3.6 Draagvlak

In het toetsingskader^[41] worden criteria genoemd waaraan de MOP’s zijn getoetst. Een daarvan is de mate van draagvlak voor het beleid bij lokale en regionale partners. Een methode om draagvlak te creëren bij lokale en regionale partners is interactieve beleidsvorming. Door de Universiteit Twente is onderzoek verricht naar de wijze waarop en in welke mate in de MOP’s van tien GSB-steden invulling is gegeven aan de eis van interactieve betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties.^[42] Uit het onderzoek blijkt dat in de meeste gevallen met burgers en belanghebbenden is gesproken bij het opstellen van de stadsvisie. De methode die is

gehanteerd is een analyse van de inhoud van MOP's door telling van het aantal *hits* op woorden als 'draagvlak', 'participatie' en 'betrokkenheid'. Er bleek een grote diversiteit te bestaan naar pijler en betrokken actoren.

In de MOP's werd bij 119 onderwerpen het (verzamel)begrip 'interactieve wijze van bestuur' genoemd, waarvan 82 door de onderzoekers als 'vaag' worden gekwalificeerd. De onderzoekers concluderen dat de onderzochte gemeenten als het om interactieve beleidsvorming gaat vooral nog blijven steken in goede intenties. In caseonderzoek van Hendriks en Tops naar de wijkaanpak in Rotterdam Noord wordt gesteld dat de wijkaanpak "relatief verambtelijkt 'bestuurdersbestuur' is", dat plaatsvindt "*binnen een gemeentelijk overlegmodel dat in termen van complexiteit en vervlochtenheid overeenkomsten vertoont met het nationale poldermodel, maar daar van afwijkt in termen van pluriformiteit en vermaatschappelijking: het is een gemeentelijke binnenwereld, met slechts een geringe betrokkenheid van de wijkgerelateerde buitenwereld. Die buitenwereld is wel 'ingeschakeld' bij specifieke projecten, maar slechts in beperkte mate 'betrokken' bij de ontwikkeling van het algemene beleid*".^[43] Ook uit onderzoek door Denters c.s. naar de totstandkoming van stedelijke visies en MOP's in twee gemeenten blijkt dat de beleidsvorming hoofdzakelijk plaatsvond in "de kring van een beperkt aantal gemeentelijke (top)ambtenaren en bepaalde leden van het college van burgemeester en wethouders".^[44]

De bepaling van het stedelijk beleid vindt nog teveel intern en naar binnengekeerd plaats. De gemeenten moeten meer werk maken van het betrekken van burgers, doelgroepen, bedrijven, maatschappelijke organisaties en instellingen bij de formulering, monitoring en zelfanalyse van het beleid (horizontalisering van het beleidsproces en verantwoording).

3.7 Integraliteit, differentiatie en maatwerk

Het doel van decentralisatie is dat beleid goed past bij de problematiek. Om die reden wordt verwacht dat de slagingskans van het beleid groot is. Om het beleid en daarmee de sturing beter te doen aansluiten bij de problemen in de steden, zijn sterkte-zwakte-analyses gemaakt door de steden. Iedere GSB-gemeente heeft een stadsvisie geschreven met kansen en bedreigingen. Door het CPB en Denters c.s. is geconstateerd dat de MOP's niet goed aansluiten bij de stadsvisies, omdat de landelijke doelstellingen en meetindicatoren te sturend zijn geweest ten koste van specifieke lokale problemen en doelen. Het verschil tussen marktgericht of achterstandsgericht beleid of het verschil in de bestuurlijke omgeving in de verschillende pijlers, komt in de decentrale aanpak van het GSB onvoldoende naar voren. Het beleid heeft daardoor in hoge mate een gelijkvormig karakter.^[45]

De Raden constateren met het CPB dat er te weinig diversiteit bestaat op programmaniveau. De gelijkvormigheid van de beleidsaanpak is niet wenselijk als steden de oplossing van – soms sterk per gemeente of wijk verschillende – problemen allemaal in dezelfde richting zoeken en daarmee het leereffect van beleidsexperimenten wordt beperkt. Het GSB moet zich meer van projecten naar programma's evolueren. Ten aanzien van de fysieke pijler vragen de Raden met name aandacht voor de aanpak van leefbaarheids- en bereikbaarheidsvraagstukken als voorwaarde voor een vitale ontwikkeling van grote steden. Zie S.A.H. Denters e.a., 'Aan het hoofd der gemeente staat ...: een onderzoek naar de werking van het formele en gemeentelijke bestuursmodel ten behoeve van de Staatscommissie Dualisme en democratie', in: Staatscommissie Dualisme en democratie, *Dualisme en democratie. Rapport van de Staatscommissie Dualisme en democratie*

(onderzoeksbijlage), Alphen a/d Rijn, 2000, pp. 143-227; S.A.H. Denters en H. van der Kolk, 'De raad als randverschijnsel?', *Bestuurskunde*, 2000, nr. 2, pp. 67-75. De Raden bepleiten het toelaten van meer differentiatie van het GSB naar stad en per pijler. Integraliteit en een vernieuwende bestuurlijke aanpak zijn kenmerkend voor het GSB, maar niet elke stad hoeft wat de Raden betreft op gelijke wijze te scoren op elke pijler. Dat laat onverlet dat de samenhang tussen de inspanningen op de verschillende beleidsclusters niet uit het oog mag worden verloren.

Kenmerkend voor de grootstedelijke problematiek is immers dat maatschappelijke, sociaal-economische en sociale vraagstukken voor een belangrijk deel met elkaar samenhangen en elkaar versterken. Dat betekent dat gemeenten in ieder geval aan elke pijler van beleid aandacht en middelen dienen te besteden (zie verder paragraaf 5.3). De rijksoverheid zou de ontwikkeling van *output*gerichte lokale doelstellingen dienen aan te moedigen en te monitoren. Gemeenten dienen de beleidsruimte te krijgen lokale prioriteiten te stellen die meer zijn toegesneden op specifieke lokale problemen en omstandigheden. Beleid op maat en een aanpak van onderop verhogen de doeltreffendheid van het GSB. De besturingsfilosofie moet, zoals eerder is aangegeven, aansluiten bij de oplossing van lokale problemen en bij de ambities die steden zichzelf daarbij stellen. In deze benadering mogen gemeenten dan ook worden afgerekend op het probleemoplossend vermogen. Dat vraagt ook om een versterking van de lokale democratische sturing door het gemeentebestuur – het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad – en publieke verantwoording over het gevoerde beleid. Het GSB is naast achterstandsbestrijding vooral een andere bestuurlijke werkwijze. De sturingsfilosofie van het GSB – met als sleutelbegrippen integraliteit, decentraal en prestatiegericht – is op de langere termijn doorslaggevend.

Het is van belang dat gemeenten van elkanders aanpak leren. Het ingestelde Kenniscentrum grote steden kan daarbij een belangrijke rol vervullen. De Raden hebben wel geconstateerd dat er op departementaal niveau ook andere kenniscentra zijn opgericht. Kenniscentra per pijler zijn vanuit een oogpunt van integraliteit, doelmatigheid en doeltreffendheid niet wenselijk. In het Kenniscentrum grote steden dienen de verschillende voor het grootstedelijk beleid relevante kennisdisciplines zoveel mogelijk te worden samengebracht. De Raden ondersteunen de monitoring via *benchmarking*¹⁴⁶ van steden door een onafhankelijke Visitatiecommissie grotestedenbeleid en de zelfanalyse van de rijksoverheid als bestuurlijke instrumenten voor het GSB. In de komende convenants-periode moet de nadruk komen te liggen op visitatie- en beoordelingsmethoden die aansluiten bij de lokaal geformuleerde doelstellingen. Daarbij is het noodzakelijk naast criteria voor het beleidsproces en de uitvoering van het beleid (*output*) ook maatstaven te ontwikkelen aan de hand waarvan kan worden bepaald in welke mate de doelstellingen van het beleid worden bereikt (*outcome*). Deze criteria moeten voor de aanvang van de derde convenantsperiode gereed zijn, zodat de gemeenten vooraf weten op basis van welke criteria de evaluatie (zie paragraaf 5.3) zal plaatsvinden.

[inhoud](#) 4. Integrale sturing, verantwoording en prestatie meting

4.1 Inleiding

Er is sprake van een spanningsveld tussen de doelstelling van integrale sturing en de praktijk van sectorale verantwoording. Dat vraagt veel energie van gemeenten, een sluitende, integrale benadering op rijksniveau is nog mager. Regelgeving, voorschriften, financieringsstromen, verantwoording en afrekening zijn niet of onvoldoende op elkaar afgestemd. In de huidige situatie bevatten de convenanten ongeveer 40 specifieke uitkeringen waarover in de regel apart verantwoording dient te worden afgelegd. De verantwoording door de gemeenten aan het Rijk over de besteding van de specifieke uitkeringen is vooral gericht op de naleving van de voorwaarden waaronder gelden mogen worden besteed. Minder belang wordt hierbij gehecht aan het nut of het effect van de besteding. De verantwoordings- en afrekeningsystematiek van het GSB loopt in de huidige situatie niet gelijk met de begroting en rekening van gemeenten. De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht hoe specifieke uitkeringen zich verhouden tot de wens te komen tot integrale prestatie sturing.

Inzet en verantwoording vinden per specifieke uitkering plaats, terwijl de sturing gericht is op integraal beleid. Ondanks deze schijnbare tegenstelling is de Algemene Rekenkamer van mening dat het sturingsmodel wel past, maar dat moet worden opgelet dat er geen dubbele verantwoordingslast ontstaat (*single audit*-gedachte). De spanning tussen het streven naar integrale sturing en de praktijk van sectorale verantwoording wordt ook door de minister van GSI onderkend. In de meest recente voortgangsrapportage wordt gesteld dat aan harmonisatie van de verantwoording over de bij het GSB betrokken regelingen moet worden gewerkt.^[47] Ook de Tweede Kamer heeft aandacht gevraagd voor “de integrale inzet van beleid en financiële middelen opdat financiële budgetten breder en dus doelmatiger ingezet worden”.^[48]

4.2 Naar integrale verantwoording

In opdracht van het ministerie van BZK is onderzoek gedaan naar harmonisering van de financiële verantwoording van de budgetten van het GSB. Dit onderzoek heeft geresulteerd in het rapport ‘Harmonisering financiële verantwoording budgetten Grotestedenbeleid’.^[49] De Raden ondersteunen de voorstellen uit dit rapport om – stapsgewijs – te komen tot een integrale (programmatische) en resultaatgerichte verantwoording over de gehele convenantsperiode. De *eerste* noodzakelijke stap is één verantwoordingsdocument per pijler. Dit document bevat één accountantsverklaring en één accountantsprotocol en wordt aan één virtueel loket (minister van GSI) aangeleverd. Bundeling van de verantwoording per pijler betekent dat voor de thans bestaande verantwoording aan verschillende departementen, één indieningsdatum gaat gelden. De *tweede* stap voorziet in een verdere stroomlijning van de verantwoording door steden de mogelijkheid te geven de financiële verantwoording van de verschillende regelingen te laten lopen via de gemeenterekening. De derde stap moet er uiteindelijk toe leiden dat de steden de financiële verantwoording in één keer over de totale convenantsperiode afleggen, aansluitend bij de programmatische aanpak waarvoor in de convenanten wordt gekozen.

De Raden voegen hieraan toe dat bij de eerste en tweede stap de rechtmatigheid en bij de *derde* stap behalve de rechtmatigheid ook de doelmatigheid van de besteding van middelen aan de orde is. De Raden erkennen dat het hiervoor besproken harmonisatieproces vergaande consequenties

heeft voor de huidige verantwoordingssystematiek (jaarlijks en per specifieke regeling). Bij het ISV is er sprake van fondsvorming door middel van één brede doeluitkering voor een hele pijler. De systematiek van het ISV is een voorbeeld van een eerste stap in de goede richting van bundeling van beleid waardoor sturing en verantwoording beter op elkaar aansluiten en waardoor integraal beleid mogelijk wordt gemaakt, zij het dat gemeenten over de besteding van middelen voor afzonderlijke onderdelen van het ISV in de regel apart verantwoording moeten afleggen. In dit verband wijzen de Raden ook op de bevindingen uit het rapport 'Specifieke uitkeringen getoetst' waarin onomwonden wordt gesteld dat specifieke uitkeringen gezien moeten worden als een financieringsinstrument en *niet* als een instrument waarbij de beleidsmatige sturing via geld voorop staat.^[50]

Dat geldt te meer ten aanzien van het GSB waarbij het oplossen van grootstedelijke problemen voorop dient te staan. Het bundelen van specifieke uitkeringen is ook al eerder bepleit door de beide Raden in een gezamenlijk advies en door de Raad voor de financiële verhoudingen afzonderlijk.^[51] De bundeling van uitkeringen is volgens de Raden een beter arrangement dan afzonderlijke specifieke uitkeringen. De Raad voor de financiële verhoudingen benadrukt in een eerder advies dat louter bundeling van specifieke uitkeringen niets af doet aan het feit dat specifieke uitkeringen onderdeel uitmaken van de begrotingen van verschillende ministeries.^[52]

Zolang specifieke regelingen deel uitmaken van de verschillende departementale begrotingen is de betreffende minister ook verantwoordelijk voor de nagestreefde doelstellingen, de inrichting van, de omvang en verdeling van de betrokken specifieke uitkering. Hier doet zich een belangrijk knelpunt voor; de bundeling van specifieke uitkeringen per pijler is weliswaar een nastrevenswaardig doel, maar zolang de gebundelde uitkeringen deel uitmaken van de departementale begrotingen zal er voor de gemeente sprake zijn van een meervoudige verantwoordingslast. Naast de *bundeling* van uitkeringen (per pijler) zou – idealiter – de verantwoording door gemeenten *ontschot* moeten worden. De Raad voor het Grotestedenbeleid (ministeriële onderraad) of een coördinerend bewindspersoon voor het grotestedenbeleid zou daarbij een sterkere integrerende functie kunnen krijgen (zie paragraaf 4.3). Zoals gezegd, zouden gemeenten de beleidsruimte moeten hebben om binnen en tussen de pijlers verschillende accenten aan te brengen en prioriteiten te stellen die meer zijn toegesneden op specifieke lokale problemen en omstandigheden. Steden, die de sturingsfilosofie van het GSB ondersteunen, zouden hun beleidsmatige en financiële inspanningen meer moeten kunnen differentiëren binnen en tussen pijlers. Uiteraard kan en moet de rijksoverheid de gemeenten afrekenen op de effecten, *outcomes* van beleid. Het Rijk zou moeten sturen met behulp van meerjarenafspraken, bijvoorbeeld voor een periode van vijf jaar. Wel is er sprake van een jaarlijkse monitor, die door de gemeenten zelf wordt uitgevoerd. Dat vraagt van de rijksoverheid pas op de plaats te maken als het gaat om het (tussentijds) ontwikkelen van nieuwe landelijke doelstellingen en indicatoren. Het stedelijk beleid moet de kans krijgen meetbare effecten te sorteren. Daar is ook tijd voor nodig. Wederzijds vertrouwen en partnerschap tussen de rijksoverheid en gemeenten is daarbij essentieel.

4.3 Sturing op rijksniveau

Ontkokering op rijksniveau is een kernopgave voor verbetering van het stelsel GSB in de komende convenantsperiode. De verkokering bij de departementen wordt door de gemeenten als een groot probleem ervaren, zo geven politiek en ambtelijk verantwoordelijken aan. Er wordt

door direct betrokkenen gesproken van een onoverzichtelijke stroom aan subsidieregelingen, circulaire, voorschriften en departementale projecten. Het feit dat de verantwoordings- en afrekeningsystematiek van specifieke regelingen van de rijksoverheid thans niet aansluiten bij de begroting en rekening van gemeenten betekent in de praktijk een dubbele administratieve last voor de gemeentelijke organisatie, zo geven wethouders en ambtenaren aan. Behalve een aparte, coördinerend minister voor grotestedenbeleid fungeert er op rijksniveau ook een ministeriële onderraad – de Raad voor het Grotestedenbeleid (RGSB) – onder leiding van de minister-president.

De Interdepartementale Commissie Grotestedenbeleid (ICGSB) functioneert als ambtelijke voorportaal van de onderraad. De Raden benadrukken het belang van een collectief gevoelde en gedragen verantwoordelijkheid voor een succesvol GSB, zowel bij ambtenaren als bij bewindspersonen van verschillende departementen. Wat het laatste betreft is een stevige verankering van het GSB in het regeerakkoord een belangrijke voorwaarde voor een versterking van de collectieve betrokkenheid bij en verantwoordelijkheid van bewindslieden. Dat legt volgens de Raden ook een stevige basis voor het functioneren van de ministeriële onderraad en de coördinerend bewindspersoon voor het grotestedenbeleid.

De coördinatie en procesmatige aansturing van de bij het GSB betrokken departementen zou volgens de Raden onder meer kunnen worden versterkt door het instellen van een project-Directeur-Generaal (DG) die de ministeriële onderraad ondersteunt en waar ambtenaren van de verschillende departementen onder ressorteren (feitelijk dan wel in een werkrelatie). De project-DG is verantwoordelijk voor de ambtelijke coördinatie en procesmatige aansturing van de door de ministeriële onderraad vastgestelde beleidskaders. De Interdepartementale Commissie Grotestedenbeleid adviseert aan de onderraad respectievelijk de project-DG waardoor zij medeverantwoordelijkheid dragen voor de ambtelijke advisering en de uitvoering van het op hun pijler relevante GSB-beleid. Dit voorstel zou in de volgende kabinetsperiode als pilotproject zijn beslag kunnen krijgen. De integrerende functie van een aparte ministeriële onderraad en een coördinerend bewindspersoon voor het grotestedenbeleid zal verder aan betekenis winnen naarmate men er in zal slagen om de verantwoordingsystematiek te harmoniseren volgens de aanbevelingen van het rapport-Wilms (*bundeling*) en bewindslieden bereid zijn de politieke verantwoordelijkheid voor de besteding van specifieke regelingen op de departementale begrotingen over te dragen aan de onderraad respectievelijk aan één bewindspersoon (*ontschotting*). De budgettaire medeverantwoordelijkheid van de minister van GSI voor rijksuitgaven die betrekking hebben op het GSB en het extra-comptabel overzicht van de rijksuitgaven voor GSB zijn volgens de Raden de eerste stappen in de goede richting.

4.4 Sturing op gemeentelijk niveau: een tussenbalans

De rijksoverheid en de gemeenten moeten niet op elkaar gaan zitten wachten wie de eerste stap zet tot ontkoking van beleid. Ontkoking bij het Rijk is onder meer nodig om te komen tot bundeling van specifieke uitkeringen en een harmonisatie van de verantwoordingsystematiek. In het verlengde daarvan is het niet de bedoeling dat gebundelde uitkeringen op stadsniveau worden versnipperd of op basis van ‘verdelende rechtvaardigheid’ – dus los van de ernst en aard van de problemen – over deelgemeenten of stadswijken worden verdeeld. Dit draagt niet bij aan een doeltreffend en doelmatig beleid. De voorlopige balans opmakend, vinden de Raden, dat halverwege de huidige, tweede convenantsperiode in een aantal gemeenten nog forse stappen

voorwaarts moeten worden gezet als het om integraliteit van beleid en ontkokering van de gemeentelijke organisatie gaat. In andere gemeenten heeft het GSB wel geleid tot betere afstemming en een integrale benadering van beleidsvelden onder meer door veranderingen in (de topstructuur van) de ambtelijke organisatie. In de meeste gemeenten is er sprake van een afzonderlijke ambtelijke afdeling voor het GSB en functioneren er een of meer ambtelijk verantwoordelijken met coördinerende taken en bevoegdheden. Het GSB heeft, zo geven sommige politiek en ambtelijk verantwoordelijken aan, in een aantal gemeenten een belangrijke aanzet gegeven tot een andere methode van werken binnen de gemeentelijke organisatie.

Van het GSB gaat in deze gemeenten een zekere aanjaagfunctie uit; het brengt partners van de gemeenten aan tafel en bevordert daarmee het maken van (prestatie)afspraken tussen gemeente, uitvoeringsinstanties, maatschappelijke organisaties en instellingen, en bedrijfsleven. Een belangrijke voorwaarde voor een succesvol GSB op gemeentelijk niveau is de mate van lokale democratische sturing en publieke verantwoording over het gevoerde beleid door het gemeentebestuur. De feitelijke en als zodanig gevoelde betrokkenheid van afzonderlijke portefeuillehouders, het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad bij het GSB verschilt sterk per gemeente. Het GSB dient breed gedragen te worden door het gemeentebestuur, zowel in het college als in de gemeenteraad. Afstemming en coördinatie van beleid in het college van burgemeester en wethouders zijn belangrijk. Een gezamenlijk gedragen en gevoelde verantwoordelijkheid binnen het college dwingt portefeuillehouders tot afstemming, samenwerking en ontschotting van beleid. Een procesaansturend, coördinerend wethouder voor GSB kan daarbij een belangrijke rol vervullen. Minstens zo belangrijk is dat de 'GSB-aanpak' ook neerslaat in de (verschillende onderdelen van de) ambtelijke organisatie.

[inhoud](#) 5. Selectie van steden en toekomst grotestedenbeleid

5.1 Inleiding

Het GSB is ontwikkeld om een oplossing te bieden voor specifieke maatschappelijke, sociaal-economische en fysieke vraagstukken waarmee grote steden worden geconfronteerd. Deze problemen doen zich naar aard, intensiteit en omvang sterker voelen in grote steden dan in andere gemeenten. Aard, omvang en intensiteit van bepaalde grootstedelijke problemen lijken derhalve de meest voor de hand liggende selectiecriteria voor het toelaten van steden tot het GSB. In Bijlage IV wordt een terugblik gegeven op de selectie en de selectiecriteria die in achterliggende jaren zijn toegepast. Het oordeel van de Raden over het selectieproces en de toekomst van het GSB komen in dit hoofdstuk aan bod.

5.2 Selectieproces

De Raad voor de financiële verhoudingen heeft in 1999 geadviseerd over de wijze van toedeling van gelden uit het ISV aan gemeenten.^[53] De Raad plaatst in dit advies een aantal vraagtekens en kanttekeningen bij het onderscheid tussen rechtstreekse en niet-rechtstreekse gemeenten. De Raad acht dit onderscheid “niet eenduidig bepaald” en vraagt zich af “of het te rechtvaardigen valt dat gemeenten met een even grote of misschien wel grotere problematiek op het onderdeel stedelijke vernieuwing maar niet behorend tot het selecte gezelschap van de 30 rechtstreekse gemeenten, vervolgens afhankelijk behoren te zijn van de provinciale verdeelverordening”.^[54] “Vanuit financieel oogpunt geeft de Raad er de voorkeur aan dat het zijn van rechtstreekse gemeente afhankelijk is van de aard en de omvang van een objectief vast te stellen behoefte. De hoogte van het beschikbare budget moet de gemeente voldoende beleidsmatige armslag geven om een verantwoorde afweging te kunnen maken over de noodzakelijke meerjarige inzet van middelen. Dit is vooral ingegeven door de effectiviteit van het stedelijke vernieuwingsbeleid. Niet het behoren tot het GSB, maar de omvang van de problematiek en het daaraan gerelateerde budget behoort bepalend te zijn.”^[55] (...) “De Raad kan vanuit een zeker pragmatisme ermee instemmen dat vooralsnog alleen de steden in het kader van het GSB naar hun aard rechtstreekse gemeenten zijn. Dit laat onverlet dat de Raad een meer principiële keuze wenselijk acht. Het huidige aantal rechtstreekse gemeenten is voor de Raad geen onwrikbaar gegeven.”^[56]

In het advies gaat de Raad voor de financiële verhoudingen ook in op de aanwijzing van de vijf partiële steden als rechtstreekse ontvangers van ISV-gelden. “Bestuurlijke motieven voor deze keuze zijn tweërlei. De steden in het kader van het GSB en de vijf extra gemeenten zijn als aparte groep in het rijksbeleid erkend vanwege de cumulatie van problemen op verschillende gebieden. Om deze problematiek vlot te trekken wordt een directe en aparte bemoeienis van het Rijk gerechtvaardigd geacht. Daarbij speelt ook mee dat de totale effectiviteit van het grotestedenbeleid wordt vergroot door een eenduidige toedeling van middelen op verschillende deelreinen. Daarnaast komt het werken met twee soorten rechtstreekse gemeenten, wel of niet behorend tot het GSB of de vijf extra gemeenten, de inzichtelijkheid niet ten goede.”^[57] Zoals blijkt uit Bijlage IV heeft de selectie van de vijftwintig GSB-steden en de vijf partiële steden zich in vier fasen voltrokken.

De Raden stellen vast dat in de verschillende fasen steeds verschillende, dat wil zeggen van de vorige fase(n) afwijkende, criteria zijn gehanteerd. Bij de selectie van steden hebben ook motieven van politieke aard – dat wil zeggen los van de aard en omvang van grootstedelijke problemen – een rol gespeeld, zoals een zekere regionale spreiding van steden over het land. Uit Bijlage IV blijkt verder dat drieëntwintig van de vijftwintig GSB-steden op grond van hun scores op de gehanteerde indicatoren geselecteerd en aangewezen hadden kunnen zijn, maar dat lijkt sterk op verantwoording achteraf.^[58] Bovendien zouden bij toepassing van deze criteria, ook andere steden dan de later aangewezen partiële steden voor selectie in aanmerking zijn gekomen.

5.3 Toekomst van het grotestedenbeleid

Hiervoor is door de Raden vastgesteld dat tijdens het selectieproces steeds verschillende criteria zijn gehanteerd en bovendien ook motieven van politieke aard een rol hebben gespeeld. Op grond van een aantal overwegingen en onder een aantal voorwaarden zijn de Raden niettemin van mening dat het GSB met het huidige aantal en dezelfde aangewezen steden zou moeten worden voortgezet tot (in ieder geval) 2009. Deze overwegingen en voorwaarden worden hieronder besproken en toegelicht.

Overwegingen wat betreft de continuering

1. Duur van meerjarenvisies (1999-2009)

De eerste overweging is dat de stedelijke meerjarenvisies in 1999 voor een periode van tien jaar zijn vastgesteld. De convenanten, die hierop zijn gebaseerd, zijn tegelijkertijd afgesloten. De huidige convenantsperiode (1999-2003) is nog niet afgelopen. Het is volgens de Raden noodzakelijk het GSB te continueren om resultaten, zowel inhoudelijk als wat betreft de besturingsfilosofie, op de middellange termijn te kunnen realiseren. Voorts vraagt het leerproces, ook voor andere gemeenten, om niet te kortstondige cyclische beleidsprocessen.

2. Kans geven aan besturingsfilosofie

De Raden hebben eerder aangegeven dat de vernieuwende bestuurlijke aanpak op de langere termijn doorslaggevend zal zijn voor het bereiken van de doelstellingen. De nieuwe bestuurlijke aanpak vraagt een aantal jaren om te kunnen uitkristalliseren. Als de besturingsfilosofie op positieve wijze blijkt bij te dragen aan de oplossing van maatschappelijke vraagstukken moet deze meer ‘geëxporteerd’ kunnen worden naar andere beleidsterreinen en/of groepen van gemeenten.

3. Aandacht en beperkte extra middelen niet verder versnipperen

Een verdere uitbreiding van het aantal steden heeft volgens de Raden het risico dat de aandacht en de inspanningen van de rijksoverheid over te veel steden worden versnipperd. Het GSB moet volgens de Raden wel ‘grootstedelijk’ beleid blijven. Voorts, zo heeft de Algemene Rekenkamer bevestigd, maken de specifiek voor het GSB ter beschikking gestelde extra gelden een gering deel uit van het totale budget voor het GSB. Voor de huidige convenantsperiode (1999-2003) gaat het om ongeveer 630 miljoen gulden dat over de 25 steden wordt verdeeld. Een uitbreiding van het aantal steden zou volgens de Raden tot een verdere versnippering van middelen en verlies aan financiële slagkracht voor de steden leiden. De Raden zijn van mening dat een uitbreiding van specifieke uitkeringen met een aanmerkelijk financieel belang aan de GSB-steden, alleen te rechtvaardigen is als dat op grond van de aard en ernst van problemen in deze steden kan worden

aangetoond. Is dat niet het geval, dan dienen eventuele extra middelen in de volgende kabinetsperiode volgens de reguliere systematiek te worden verdeeld.

Voorwaarden voor de toekomst

1. Heldere doelstelling(en) van beleid

Het meten van en het doen van uitspraken over de effectiviteit van het GSB hangt af van de vraag of de doelstellingen worden bereikt dankzij het gevoerde beleid. De Raden constateren een zekere verschuiving en uitbreiding van de inhoudelijke doelstellingen van het GSB, sinds de introductie ervan in het Regeerakkoord van 1994. Vanwege de koppeling die de Raden maken tussen enerzijds de doelstellingen van beleid en de prestaties die de GSB-steden moeten leveren anderzijds, is het noodzakelijk dat nieuwe en/of bijgestelde doelstellingen steeds worden geëxpliciteerd en dat helder wordt gemaakt wat daarvan de consequenties zijn voor eerder geformuleerde doelstellingen en/of te leveren prestaties.

2. Prestatiemeting: van output naar outcome

De Raden hebben eerder aangegeven dat het van belang is dat in de komende derde convenantsperiode de nadruk komt te liggen op visitatie- en beoordelingsmethoden die aansluiten bij de lokaal geformuleerde doelstellingen. Daarbij is het noodzakelijk, naast criteria voor het beleidsproces en de uitvoering van het beleid (*output*), voor 2004 ook maatstaven te ontwikkelen aan de hand waarvan kan worden bepaald in welke mate de doelstellingen van het beleid worden bereikt (*outcome*). Daarop mogen steden worden beoordeeld, vergeleken en worden afgerekend. De Raden ondersteunen daarom de monitoring via *benchmarking* van steden door een onafhankelijke Visitatiecommissie grotestedenbeleid en zelfanalyse van de rijksverheid als bestuurlijke instrumenten voor het GSB.

3. Toestaan van differentiatie en maatwerk

In het verlengde van het voorgaande bepleiten de Raden het toelaten van meer differentiatie van het GSB naar stad en per pijler. Integraliteit en een vernieuwende bestuurlijke aanpak zijn kenmerkend voor het GSB, maar niet elke stad hoeft wat de Raden betreft op gelijke wijze te scoren op elke pijler. Dat laat onverlet dat de samenhang tussen de inspanningen op de verschillende beleidsclusters niet uit het oog mag worden verloren. Gemeenten dienen in ieder geval aan elke pijler aandacht en middelen te besteden. De vraag is alleen of voor de komende convenantsperiode alle regels en middelen voor alle gemeenten in de volle omvang van toepassing zouden moeten zijn. De Raden beantwoorden deze vraag ontkennend. In de huidige situatie worden gemeenten snel verleid voor de drie pijlers plannen in te dienen en middelen van de rijksoverheid te vragen, terwijl dat – gelet op de aard en omvang van de problemen – voor een of twee pijlers niet (voor de volle omvang) noodzakelijk is. Zoals hiervoor in paragraaf 4.2 op blz. 34 reeds is aangegeven, zou het mogelijk moeten zijn dat steden, die de sturingsfilosofie van het GSB ondersteunen, hun beleidsmatige en financiële inspanningen meer kunnen differentiëren binnen en tussen pijlers. Volgens de Raden zouden steden de ruimte moeten krijgen een beperkt deel (bijvoorbeeld maximaal de helft) van de middelen, die zij van de rijksoverheid als gebundelde uitkering voor een pijler ontvangen, naar een andere pijler over te hevelen, zonder dat dit ten koste gaat van het totale budget dat voor de pijlers gezamenlijk wordt ontvangen.

Vanzelfsprekend dienen de gemeenten over de besteding van deze middelen verantwoording af te leggen. In het kader van mogelijke *spillover*-effecten en de introductie van partiële steden in het GSB wordt in de adviesaanvraag nog de vraag opgeworpen 'of het mogelijk of wenselijk is nog verder te gaan met differentiatie'. Meer differentiatie betekent ofwel het aanwijzen van aanleunwijken, ofwel het beleid richten op een specifieke (deel)problematiek. Een probleem bij verdergaande differentiatie dat de Raden signaleren, is dat de bestuurlijke doelstelling van het GSB, de integrale benadering van de cumulerende effecten van groot- stedelijke problemen, in het geding kan komen. De Raden zijn er daarom geen voorstander van het aantal partiële steden uit te breiden.

4. Evaluatie en (nieuwe) selectiecriteria

De vraag met betrekking tot de selectie van steden c.q. uitbreiding dan wel inkrimping is hiervoor reeds beantwoord. De Raden hebben aangegeven dat het beleid, dat is ingezet voor de middellange termijn, tijd nodig heeft om meetbare effecten te sorteren. In 2007, halverwege de volgende convenantsperiode, zou een grootschalige evaluatie moeten plaatsvinden.

Tijdens deze evaluatie zouden ook de beëindiging dan wel de continuering van het GSB in 2009, de aard van het gecontinueerde GSB en de selectie van steden aan de orde dienen te komen. Een en ander hangt volgens de Raden af van de resultaten die worden behaald bij de oplossing van grootstedelijke problemen en de mate waarin positieve effecten worden geboekt dankzij het gevoerde beleid. Ten behoeve van de evaluatie in 2007 dienen tijdig, dat wil zeggen vóór de start van de volgende convenantsperiode, criteria te zijn ontwikkeld waarop de prestaties van gemeenten in termen van *output* en *outcome* worden beoordeeld. Deze criteria dienen helder en eenduidig te zijn en consequent te worden toegepast en zouden door het Kenniscentrum grote steden kunnen worden ontwikkeld. Selectie en selectiecriteria zijn, volgens de Raden, eerst aan de orde naar aanleiding van de evaluatie in 2007.

Op basis daarvan wordt bepaald of het GSB wordt voortgezet of beëindigd. Afwegingen daarbij zijn:

- het beleid is succesvol, dat wil zeggen dat de aard en ernst van de problemen die zich voordeden respectievelijk waarvoor werd gevreesd, verholpen zijn dan wel in aanzienlijke mate zijn verminderd. In dat geval ligt volgens de Raden voortzetting van apart, integraal beleid voor – een beperkt aantal – grote steden minder voor de hand;
- het beleid is *niet* succesvol. Is dat het geval, dan dienen volgens de Raden vraagtekens te worden gezet bij de effectiviteit en continuering van het GSB;
- het beleid is *nog niet* succesvol. In dat geval dienen eveneens vraagtekens te worden gezet bij de effectiviteit. Eventuele voortzetting van het GSB is volgens de Raden aan de orde wanneer er sprake is van grootstedelijke problemen met een meer permanent karakter. Daarbij is het van belang te bekijken hoe doelstellingen kunnen worden ingepast binnen de reguliere (FVW-)kaders.

[inhoud](#) 6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

Het grotestedenbeleid (GSB) heeft als doel de positie van steden te versterken en te voorkomen dat binnen steden een tweedeling langs sociaal-economische, maatschappelijke en etnische lijnen realiteit wordt. Het GSB moet bijdragen aan de verwezenlijking van de ‘complete stad’, een stad waar het prettig wonen, werken en recreëren is. Het GSB is ontwikkeld omdat in grote steden omvangrijke maatschappelijke, sociaal-economische en fysieke vraagstukken elkaar versterken. Naast een inhoudelijke doelstelling – het terugdringen van de cumulatie van problemen – ligt er aan het GSB ook een aantal bestuurlijke doelstellingen ten grondslag: terugdring van verkokering bij het Rijk en bevorderen van verdere decentralisatie, versterken van de gemeentelijke regiefunctie en integraliteit van beleid, en vergroten van de financiële armslag van de steden. De bestuurlijke vormgeving van het GSB is volgens de Raden samen te vatten met drie sleutelbegrippen: *decentraal*, *integraal* en *resultaatgericht*. De inhoudelijke en bestuurlijke doelstellingen van het GSB staan in relatie tot elkaar; de bestuurlijke doelstellingen dienen te passen en bij te dragen aan het oplossen van problemen. Voorts is het van belang dat de focus blijft gericht op de inhoudelijke doelstellingen van het GSB, anders valt er niet effectief te sturen.

Maar de besturingsfilosofie heeft ook afzonderlijk van de inhoud van het GSB invloed op het functioneren van de steden. De besturingsfilosofie veronderstelt ook een bepaalde methode van werken en beleidsvorming, met als sleutelbegrippen: interactieve beleidsontwikkeling, partnerschap, vrijwillige maar niet vrijblijvende samenwerking en verticale en horizontale coördinatie van beleid. Er blijkt een grote mate van overeenkomst te bestaan tussen de keuze van de Raden voor decentralisatie en prestatiebesturing als kernthema's van het GSB en de onderwerpen en aanbevelingen uit de studies van de Sociaal-Economische Raad (1998), de Visitatiecommissie Grote-Stedenbeleid (1998), het Centraal Planbureau (2000) en de Algemene Rekenkamer (2001). Zo ziet de SER decentralisatie en ontkokering van beleid als belangrijke voorwaarden voor een verbetering van het stelsel GSB. Ook de aanbevelingen door de Visitatiecommissie over de beleidsvoering kunnen binnen dit kader worden geplaatst. De opmerkingen van de Visitatiecommissie Grote-Stedenbeleid over de geringe aandacht in het GSB voor allochtonen met een zwakke sociaal-economische positie verdienen bijzondere aandacht. *Het maatschappelijk belang, dat is gediend met het tegengaan van een tweedeling in steden langs etnische of sociaal-economische scheidslijnen in de steden verdient een integrale, samenhangende aanpak.*

6.2 Decentralisatie in relatie tot schaal

Het spanningsveld tussen de meest passende bestuurslaag en de schaal waarop maatschappelijke problemen zich voordoen, is een probleem dat al sinds jaar en dag de discussie over de organisatie van het binnenlands bestuur domineert. Er is geen bestuurslaag waarop *alle* maatschappelijke problemen het beste kunnen worden aangepakt, en voor elk probleem de meest adequate bestuurslaag ontwikkelen, leidt tot teveel bestuurlijke fragmentatie. Ten aanzien van de drie pijlers binnen het GSB kan worden gesteld dat er verschillende schaalniveaus zijn aan te wijzen waarop sturing het beste kan plaatsvinden. Ten aanzien van de sociale pijler lijkt een aanpak op stads- c.q. wijkniveau het meest kansrijk, terwijl voor de oplossing van vraagstukken op het gebied van de fysieke en economische pijler een bovenlokale, regionale aanpak meer voor

de hand ligt. Niettemin is bij de vormgeving van het GSB de keuze gemaakt voor grote gemeenten als de bestuurslaag waarop grootstedelijke problemen het meest effectief kunnen worden aangepakt en sprake is van democratische legitimatie en controle van het beleid. De Raden zijn van mening, dat het streven naar decentralisatie van beleid ten aanzien van de grootstedelijke problematiek en de nadruk op de gemeente als bestuurslaag van integraal democratisch bestuur, een goede keuze is. Van het GSB zou een nadrukkelijker stimulans moet uitgaan tot vrijwillige, maar niet vrijblijvende afstemming en samenwerking tussen GSB-steden, omliggende gemeenten en maatschappelijke partijen in de regio. Versterking van de regiefunctie van het stedelijk bestuur is een van de bestuurlijke doelstellingen van het GSB. Omdat veel grootstedelijke problemen een grensoverschrijdend karakter hebben of om een regionale aanpak vragen, is afstemming en samenwerking tussen centrumstad en omliggende gemeenten van groot belang.

Er bestaat in de praktijk een aantal belemmeringen voor regionale samenwerking. Zoals gezegd, hebben de problemen die zijn te rangschikken onder de economische en fysieke pijler naar hun aard veel meer een regionaal dan een stedelijk karakter. In de praktijk lijken de (meeste) sturingsinstrumenten van het GSB vooral gericht te zijn op de stad. Ook de verantwoordings- en financieringssystematiek zijn ingericht op de steden en lijken niet bij te dragen aan een meer regionale aanpak. *Ter verbetering van de regionale afstemming is het nodig dat er afspraken worden gemaakt tussen de rijksoverheid en de GSB-steden over het opnemen van een regionale paragraaf in het MOP. In deze paragraaf geeft de GSB-stad aan op welke wijze en bij welke beleidsonderdelen zij omliggende gemeenten en maatschappelijke partners heeft betrokken. Voorts dient de zienswijze van omliggende gemeenten, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties en instellingen in de regio te worden opgenomen in het MOP.* In het geval er sprake is van een toedeling van GSB-middelen door de GSBstad aan omliggende gemeenten zou dat in het MOP dienen te worden vastgelegd. De Raden wijzen rechtstreekse toedeling van middelen voor het GSB naar randgemeenten c.q. de provincie af. Regionale afstemming en samenwerking dienen in beginsel op vrijwillige basis plaats te vinden, maar die vrijwilligheid dient echter niet vrijblijvend te zijn.

Kernvraag is of er een rol is weggelegd voor medeoverheden als blijkt dat regionale samenwerking wel nodig is, maar niet of onvoldoende van de grond komt. *Wanneer de afstemming onvoldoende heeft plaatsgevonden, dient de rijksoverheid in eerste instantie een aanwijzing te geven tot het (opnieuw) openen van overleg met de regionaal betrokkenen (gemeenten en private partijen) om tot afstemming en samenwerking te komen als op belangrijke onderwerpen geen overeenstemming bestaat. Als gemeenten zulks willen voorkomen kunnen zij een beroep doen op de provincie om te bemiddelen. In tweede instantie kan de rijksoverheid bij de toetsing van het MOP bepalen of hieraan voldoende invulling is gegeven.* In open bestuurlijke en economische verhoudingen is het begrijpelijk en positief te waarderen dat gemeenten met elkaar concurreren om overheidssubsidies en bijvoorbeeld de vestiging van bedrijven en instellingen. Competitieve verhoudingen kunnen gemeenten prikkelen en uitdagen tot beleidsinnovatie en tot een betere aansluiting van het beleid bij specifieke lokale problemen en omstandigheden.

Er kan echter ook sprake zijn van minder wenselijke vormen van concurrentie tussen (GSB-)steden, bijvoorbeeld op het gebied van grondprijzen tussen (GSB-)steden die op een relatieve geringe afstand van elkaar af liggen of als het gaat om (grootschalige) investeringen met

een nationale betekenis *De rijksoverheid dient bepaalde, onwenselijke vormen van concurrentie tussen (GSB-)steden, die leiden tot verspilling van publieke middelen, te blokkeren.* Uit onderzoek (Universiteit Twente, Hendriks en Tops) blijkt dat de bepaling van het stedelijk beleid nog teveel intern en naar binnengekeerd plaatsvindt. De beleidsvorming blijft doorgaans beperkt tot een aantal (top)ambtenaren en enkele leden van het college van burgemeester en wethouders. *De gemeenten moeten meer werk maken van het betrekken van burgers, doelgroepen, bedrijven, maatschappelijke organisaties en instellingen bij de formulering, monitoring en zelfanalyse van het beleid (horizontalisering van het beleidsproces en verantwoording).* De achterliggende doelstelling van decentralisatie is dat het beleid zo dicht mogelijk aansluit bij de lokale situatie en problematiek.

Een decentrale aanpak verhoogt de slagingskans van het beleid. De Raden constateren met het CPB dat er te weinig diversiteit bestaat op programmaniveau. Het GSB moet zich meer van projecten naar programma's evolueren. Ten aanzien van de fysieke pijler vragen de Raden met name aandacht voor de aanpak van leefbaarheids- en bereikbaarheidsvraagstukken als voorwaarde voor een vitale ontwikkeling van grote steden. *De rijksoverheid dient de ontwikkeling van outputgerichte lokale doelstellingen aan te moedigen en te monitoren. Gemeenten dienen de beleidsruimte te krijgen lokale prioriteiten te stellen die meer zijn toegesneden op specifieke lokale problemen en omstandigheden. Beleid op maat en een aanpak van onderop verhogen de doeltreffendheid van het GSB.* Het GSB is naast achterstandsbestrijding vooral een andere bestuurlijke werkwijze. De sturingsfilosofie van het GSB – met als sleutelbegrippen integraliteit, decentraal en prestatiegericht – is op de langere termijn doorslaggevend. *De sturingsfilosofie is weliswaar specifiek voor het GSB, maar op termijn zouden alle gemeenten moeten kunnen kiezen voor een soortgelijke aanpak als deze succesvol blijkt te zijn, daarbij profiterende van de ervaringen die met het GSB zijn opgedaan.* Het is van belang dat gemeenten van elkanders aanpak leren. Het ingestelde Kenniscentrum grote steden kan daarbij een belangrijke rol spelen.

De Raden hebben wel geconstateerd dat er op departementaal niveau ook andere kenniscentra zijn opgericht. Kenniscentra per pijler zijn vanuit een oogpunt van integraliteit, doelmatigheid en doeltreffendheid niet wenselijk. *In het Kenniscentrum grote steden dienen de verschillende voor het grootstedelijk beleid relevante kennisdisciplines zoveel mogelijk te worden samengebracht.* In de komende convenantsperiode moet de nadruk komen te liggen op visitatie- en beoordelingsmethoden die aansluiten bij de lokaal geformuleerde doelstellingen. Daarbij is het noodzakelijk, naast criteria voor het beleidsproces en de uitvoering van het beleid (*output*), ook maatstaven te ontwikkelen aan de hand waarvan kan worden bepaald in welke mate de doelstellingen van het beleid worden bereikt (*outcome*). Deze criteria moeten vóór de aanvang van de derde convenantsperiode gereed zijn, zodat de gemeenten vooraf weten op basis van welke criteria de evaluatie (zie verder onder 6.4) zal plaatsvinden.

6.3 Integrale sturing, verantwoording en prestatiemeting

Er is sprake van een spanningsveld tussen de doelstelling van integrale sturing en de praktijk van sectorale verantwoording. Dat vraagt veel energie van gemeenten. Een sluitende, integrale benadering op rijksniveau is nog mager. Regelgeving, voorschriften, financieringsstromen, verantwoording en afrekening zijn niet of onvoldoende op elkaar afgestemd. In de huidige situatie bevatten de convenanten ongeveer 40 specifieke uitkeringen waarover in de regel apart verantwoording dient te worden afgelegd. *De Raden ondersteunen de voorstellen uit het rapport*

'Harmonisering financiële verantwoording budgetten Grotestedenbeleid' (rapport-Wilms) om – stapsgewijs – te komen tot een integrale (programmatische) en resultaatgerichte verantwoording over de gehele convenantsperiode. De systematiek van het ISV is een voorbeeld van een eerste stap in de goede richting tot bundeling van beleid, zij het dat gemeenten over de besteding van middelen voor afzonderlijke onderdelen van het ISV in de regel apart verantwoording moeten afleggen. Het Rijk zou moeten sturen met behulp van meerjarenafspraken, bijvoorbeeld voor een periode van vijf jaar. Er is sprake van een jaarlijkse monitor, die door de gemeenten zelf wordt uitgevoerd. Dat vraagt van de rijksoverheid pas op de plaats te maken als het gaat om het (tussentijds) ontwikkelen van nieuwe landelijke doelstellingen en indicatoren. Wederzijds vertrouwen en partnerschap tussen de rijksoverheid en gemeenten zijn essentieel voor een succesvol GSB.

Het bundelen van specifieke uitkeringen is ook al eerder bepleit door de beide Raden in het advies 'De kunst van het overlaten' (2000) en door de Raad voor de financiële verhoudingen in het advies 'Verantwoord specifiek, specifiek verantwoord' (2000). Louter bundeling van specifieke uitkeringen doet niets af aan het feit dat specifieke uitkeringen onderdeel uitmaken van de begrotingen van verschillende ministeries. Hier doet zich een belangrijk knelpunt voor; de bundeling van specifieke uitkeringen per pijler is weliswaar een nastrevenswaardig doel, maar zolang de gebundelde uitkeringen deel uitmaken van de departementale begrotingen zal er voor de gemeenten sprake zijn van een meervoudige verantwoordingslast.

Ook de Algemene Rekenkamer heeft op dit spanningsveld gewezen. *Naast de bundeling van uitkeringen (per pijler) zou de verantwoording door gemeenten ontschot moeten worden. De Raad voor het Grotestedenbeleid (ministeriële onderraad) of een coördinerend bewindspersoon voor het grotestedenbeleid zou daarbij een sterkere integrerende functie kunnen krijgen.* Ontkokering op rijksniveau is een kernopgave voor verbetering van het stelsel GSB in de komende convenantsperiode. De verkokering bij de departementen wordt door de gemeenten als een probleem ervaren. Het feit dat de verantwoordings- en afrekeningsystematiek van specifieke regelingen van de rijksoverheid thans niet aansluiten bij de begroting en rekening van gemeenten betekent in de gemeentelijke praktijk een dubbele administratieve last. De Raden benadrukken het belang van een collectief gevoelde en gedragen verantwoordelijkheid voor een succesvol GSB, zowel bij ambtenaren als bij bewindspersonen van verschillende departementen.

De coördinatie en procesmatige aansturing van de bij het GSB betrokken departementen zou kunnen worden versterkt door het instellen van een project- Directeur-Generaal die de ministeriële onderraad ondersteunt en waar ambtenaren van de verschillende departementen onder ressorteren. Dit zou in de volgende kabinetsperiode als pilotproject zijn beslag kunnen krijgen

De integrerende functie van een aparte ministeriële onderraad en een coördinerend bewindspersoon voor het grotestedenbeleid zal verder aan betekenis winnen naarmate men er in zal slagen – conform het rapport-Wilms – specifieke regelingen te bundelen per pijler en bewindslieden bereid zijn om de politieke verantwoordelijkheid voor de besteding van specifieke regelingen op de departementale begrotingen over te dragen aan de onderraad respectievelijk één bewindspersoon. De budgettaire medeverantwoordelijkheid van de minister van GSI voor rijksuitgaven die betrekking hebben op het GSB en het extra-comptabel overzicht van de rijksuitgaven voor GSB zijn volgens de Raden de eerste stappen in de goede richting.

Halverwege de huidige, tweede convenantsperiode moeten in een aantal gemeenten nog forse stappen voorwaarts worden gezet als het gaat om integraliteit van beleid en ontkokering van de afstemming en een integrale benadering van beleidsvelden. Er zijn echter ook positieve resultaten zichtbaar. Het GSB heeft in een aantal gemeenten een belangrijke aanzet gegeven tot een andere methode van werken binnen de gemeentelijke organisatie. Zoals aangegeven, moet de besturingsfilosofie aansluiten bij de oplossing van lokale problemen en bij de ambities die steden zichzelf daarbij stellen. In deze benadering mogen gemeenten dan ook worden afgerekend op het probleemoplossend vermogen. Voorwaarde voor een meer op lokale problemen toegesneden GSB is de mate van lokale democratische sturing en publieke verantwoording over het gevoerde beleid. De Raden zijn van mening dat de feitelijke en als zodanig gevoelde betrokkenheid van afzonderlijke portefeuillehouders, het college en de gemeenteraad bij het GSB sterk verschilt per gemeente.

De lokale democratische sturing en publieke verantwoording over het gevoerde beleid door het gemeentebestuur – het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad – dienen te worden versterkt. Het GSB dient breed gedragen te worden in het college en de raad. Ook de relatie tussen het gemeentebestuur enerzijds en burgers en doelgroepen anderzijds over de inhoud, uitvoering en verantwoording van het beleid dient te worden verbeterd. Binnen het college dient sprake te zijn van een gezamenlijk gedragen verantwoordelijkheid van portefeuillehouders voor het GSB. Een procesaansturend, coördinerend wethouder voor GSB kan daarbij een belangrijke rol vervullen.

6.4 Selectie en toekomst van het grotestedenbeleid

De selectie van de vijftientig GSB-steden en de vijf partiële steden heeft zich in vier fasen voltrokken. De Raden stellen vast dat in de verschillende fasen steeds verschillende, dat wil zeggen van de vorige fase(n) afwijkende, criteria zijn gehanteerd. Er heeft derhalve geen gelijke beoordeling van de selectiecriteria en geen integrale vergelijking tussen de steden plaatsgevonden. Dit constateert overigens ook de Algemene Rekenkamer in haar rapport (2000). Op grond van een aantal overwegingen en onder een aantal voorwaarden zijn de Raden voorstander om het GSB met de huidige steden tot – in ieder geval – 2009 voort te zetten. Kort samengevat, hebben de Raden de volgende overwegingen voor de *continuering* van het de huidige GSB-steden bij hun standpunt betrokken: 1. de steden hebben op basis van afspraken met het Rijk in 1999 voor een tienjarige periode (1999-2009) meerjarenvisies opgesteld. Op basis hiervan zijn tegelijkertijd convenanten voor de huidige periode afgesloten. Het is volgens de Raden noodzakelijk het GSB met dezelfde steden te continueren om resultaten, zowel inhoudelijk als wat betreft de besturingsfilosofie, op de middellange termijn te kunnen realiseren; 2. de besturingsfilosofie moet voldoende kans en tijd krijgen om tot meetbare resultaten te leiden; 3. de aandacht en inspanningen van de rijksoverheid en de beperkte extra specifieke gelden voor het GSB dienen niet over te veel steden te worden versnipperd. De Raden zijn van mening dat een uitbreiding van specifieke uitkeringen met een aanmerkelijk financieel belang aan de GSB-steden, alleen te rechtvaardigen is als dat op grond van de aard en ernst van problemen in deze steden kan worden aangetoond. Is dat niet het geval, dan dienen eventuele extra middelen in de volgende kabinetsperiode volgens de reguliere systematiek te worden verdeeld.

De Raden formuleren de volgende *voorwaarden voor de toekomst* van het GSB.

1. Heldere doelstelling(en) van beleid

Voor meting en beoordeling van de effectiviteit van het GSB is het van belang dat er helderheid en consensus bestaat over de doelstellingen. De Raden constateren een zekere verschuiving en uitbreiding van de inhoudelijke doelstellingen van het GSB, sinds de introductie ervan in het Regeerakkoord van 1994. Vanwege de koppeling die de Raden maken tussen enerzijds de doelstellingen van beleid en de prestaties die de GSB-steden moeten leveren anderzijds, is het noodzakelijk dat nieuwe en/of bijgestelde doelstellingen steeds worden geëxpliciteerd en dat helder wordt gemaakt wat daarvan de consequenties zijn voor eerder geformuleerde doelstellingen en/of te leveren prestaties.

2. Prestatiemeting: van output naar outcome

Het is van belang is dat in de volgende convenantsperiode de nadruk komt te liggen op visitatie- en beoordelingsmethoden, die aansluiten bij de lokaal geformuleerde doelstellingen. Daarbij is het noodzakelijk om behalve criteria voor de output vóór 2004 ook maatstaven te ontwikkelen voor de *outcome* van beleid. Daarop mogen steden worden beoordeeld, vergeleken en worden afgerekend. De Raden ondersteunen daarom de monitoring via *benchmarking* van steden door een onafhankelijke Visitatiecommissie grotestedenbeleid en zelfanalyse van de rijksverheid als bestuurlijke instrumenten voor het GSB.

3. Toestaan van differentiatie en maatwerk

De Raden bepleiten het toelaten van meer differentiatie van het GSB naar stad en per pijler. Integraliteit en een vernieuwende bestuurlijke aanpak zijn weliswaar kenmerkend voor het GSB, maar niet elke stad hoeft wat de Raden betreft op gelijke wijze te scoren op elke pijler. Gemeenten dienen echter wel aan elke pijler aandacht en middelen te besteden. In de huidige situatie worden gemeenten echter snel verleid om voor de drie pijlers plannen in te dienen en (zoveel mogelijk) gelden van de rijksoverheid te vragen, terwijl dat voor een of twee pijlers niet voor de volle omvang noodzakelijk is. Het zou mogelijk moeten zijn dat steden, die de sturingsfilosofie van het GSB ondersteunen, hun beleidsmatige en financiële inspanningen – op verantwoorde wijze – meer kunnen differentiëren binnen en tussen pijlers.

De Raden bepleiten het toelaten van meer differentiatie van het GSB naar stad en per pijler. Dat laat onverlet dat de samenhang tussen de inspanningen op de verschillende beleidsclusters niet uit het oog mag worden verloren. Gemeenten dienen in ieder geval aan elke pijler aandacht en middelen te besteden. Steden zouden de ruimte moeten krijgen een beperkt deel (bijvoorbeeld maximaal de helft) van de middelen die zij van de rijksoverheid als gebundelde uitkering voor een pijler ontvangen naar een andere pijler over te hevelen, zonder dat dit ten koste gaat van het totale budget dat voor de pijlers gezamenlijk wordt ontvangen. Vanzelfsprekend dienen de gemeenten over de besteding van deze middelen verantwoording af te leggen.

4. Evaluatie en (nieuwe) selectiecriteria

Halverwege de volgende convenantsperiode zou een grootschalige evaluatie van het GSB moeten plaatsvinden. Tijdens deze evaluatie zouden ook de beëindiging dan wel de continuering van het

GSB in 2009, de aard van het gecontinueerde GSB en de selectie van steden aan de orde dienen te komen. Een en ander hangt af van de resultaten die worden behaald bij de oplossing van grootstedelijke problemen en de mate waarin positieve effecten worden geboekt dankzij het gevoerde beleid. Ten behoeve van deze evaluatie dienen tijdig, dat wil zeggen vóór de start van de volgende convenantsperiode, criteria te zijn ontwikkeld waarop de prestaties van gemeenten – in termen van *output* en *outcome* – worden beoordeeld. Selectie en selectiecriteria zijn eerst aan de orde naar aanleiding van de evaluatie in 2007. Op basis daarvan wordt bepaald of het GSB wordt voortgezet of beëindigd. Op grond van het voorgaande komen de Raden wat betreft de selectie en toekomst van het GSB tot de volgende aanbevelingen. *Het is voor de betrokken steden belangrijk tijdig te weten of er een volgende convenantsperiode zal komen. De Raden adviseren hierover positief. Concreet stellen zij voor de huidige convenantsperiode, die in 2003 zal aflopen, met één jaar te verlengen tot 2004, zodat de periode van het ISV en het GSB gelijk zal gaan lopen. Een nieuwe convenantsperiode van vijf jaar (2005-2009) achten de Raden wenselijk. De Raden adviseren het GSB met de huidige steden te continueren tot 2009. De Raden zijn geen voorstander van uitbreiding van het aantal steden. Ook vinden zij dat de vijf aanleungemeenten hun partiële status moeten kunnen blijven behouden tot 2009. In 2007 zou een grootschalige evaluatie moeten plaatsvinden. Tijdens deze evaluatie dient de beëindiging dan wel de voorzetting van het GSB in 2009 aan de orde te komen. Voor de start van de volgende convenantsperiode dienen ten behoeve van de evaluatie criteria te zijn ontwikkeld waarop de prestaties van gemeenten in termen van output en outcome kunnen worden beoordeeld. Selectie en selectiecriteria zijn eerst aan de orde naar aanleiding van de evaluatie in 2007. Op basis daarvan wordt bepaald of het GSB wordt voortgezet of beëindigd. Deze criteria dienen helder en eenduidig te zijn en consequent te worden toegepast en zouden door het Kenniscentrum grote steden kunnen worden ontwikkeld. De Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen zijn gaarne bereid aan de ontwikkeling van deze criteria en aan de evaluatie een bijdrage te leveren.*

[inhoud](#) **Geraadpleegde literatuur**

- Algemene Rekenkamer, *Grotestedenbeleid*, Tweede Kamer, 2000-2001, 27 650, nrs. 1-2.
- Baerends, J. Laat, E. de, *Onderzoek naar interactiviteit binnen het grotestedenbeleid*, bestuurskundig practicum, Universiteit Twente, Schijndel/Baarn, juni 2001.
- Berg, J.Th.J. van den, Meurs, E., 'Het grotestedenbeleid. Meerjarenontwikkelingsprogramma's en hoe nu verder?', *Provincie en Gemeente*, september 2000, pp. 18-20.
- Centraal Planbureau, *Naar een effectiever grotestedenbeleid. Werkdocument*, Den Haag, januari 2000.
- Denters, S.A.H., Jong, H.M. de, Heffen, O. van, 'Het grotestedenbeleid: Rijk en gemeenten. De verhoudingen in het openbaar bestuur', *Bestuurskunde*, jrg. 8, 1999, pp. 96-105.
- Denters, S.A.H., Heffen, O. van, Jong, H.M. de, 'Grotestedenbeleid: proeftuin of procrustusbed? Gemeentelijk jeugd- en veiligheidsbeleid als casus', *Bestuurskunde*, jrg. 8, 1999, pp. 106-115.
- Denters, S.A.H., Haar van der, M.J.I., Jong, H.M. de, Noppe, R.M., *De regiefunctie in gemeenten*. Preadvies voor de Raad voor het openbaar bestuur, Den Haag, 1999.
- Denters, S.A.H., 'Greep op het grotestedenbeleid: observaties en stellingen', *Bestuurswetenschappen*, vol. 54, 2000 nr. 4, pp. 277-287.
- Denters, S.A.H., 'Verscheidenheid in het verschieft? Mogelijke achtergronden van uniformiteit in het gemeentelijk grotestedenbeleid', in: VROM-raad, *Verscheidenheid en samenhang. Stedelijke ontwikkeling als meervoudige opgave*. Adviesnr. 25, Den Haag, 2001, pp. 79-115.
- Denters, S.A.H., 'Prestatiesturing: pronkstuk of probleem? Prestatiemeting in theorie en in de praktijk van het Nederlandse grotestedenbeleid'. Bewerking van een inleiding tijdens de Workshop Vitale stad, 22 juni 2001 te Eindhoven.
- Derksen, W., 'Dilemma's van het grote-stedenbeleid', *Bestuurswetenschappen*, 1998, nr. 6, pp. 346-354.
- Gilsing, R., Roes, T., Veldheer, V., Vorthoren, M., *Knelpunten in het stedelijk jeugdbeleid*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 2000.
- Gilsing, R., Veldheer, V., Vorthoren, M., 'De betekenis van de sociale pijler in het grotestedenbeleid', in: R.P. Hortulanus en J.E.M. Machielse (red.), *Op het snijvlak van de fysieke en sociale leefomgeving*. Uitgave in het kader van het Sociaal Debat, Den Haag, 2001, pp. 23-36.
- Hendriks, F., Tops, P.W., *De paradoxale praktijk van de wijkaanpak. Een case study van de wijkaanpak in Rotterdam-Noord*. Publicatie in het kader van het Stedennetwerk, Katholieke Universiteit Brabant, Tilburg, mei 2001.
- Herweijer, M., 'Schaal en gemeente', in: A.F.A. Korsten en P.W. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland. Inleiding in de gemeentekunde*, Alphen a/d Rijn, 1998, pp. 135-156.
- Janssen-Jansen, L.B., *Regionale samenwerking in de ruimtelijke ordening*. Paper Politicologen Etmaal, 14 en 15 juni 2001, Veldhoven.
- Koerts, A., Laan, D. van der, 'De fysieke pijler van het grotestedenbeleid tegen het licht', *B&G*, juli/augustus 2001, pp. 16-19.
- Krayenbosch, G., *Het grotestedenbeleid: gevangen in haar eigen web? Een bestuurskundige analyse van het netwerk van het grotestedenbeleid*. Onderzoek ten behoeve van het RMO-advies over het grotestedenbeleid, Den Haag, mei 2001.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De zon schijnt vaker in de stad. Dertig keer vooruitkijken naar 2010*, Den Haag, 2001.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Alles over Doelstelling 2 Stedelijke*

gebieden in Nederland. Europees grotestedenbeleid, Den Haag, 2001.

- NYFER, Forum for economic Research, *Atlas voor gemeenten*, Breukelen, mei 2000.
- Osborne, D., Gaebler, T., *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, New York, 1992.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies Investeringsfonds Stedelijke Vernieuwing*, Den Haag, 2 september 1999.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Verantwoord specifiek, specifiek verantwoord*, Den Haag, december 2000.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Op het toneel en achter de coulissen. De regiefunctie van gemeenten*, Den Haag, 1999.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Helder als glas. Pleidooi voor een burgergericht kwaliteitsconcept*, Den Haag, 2000.
- Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen, *Stilstaan bij regionaal verkeer en vervoer*, Den Haag, 2000.
- Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen, *De kunst van het overlaten. Maatwerk in decentralisatie*, Den Haag, 2000.
- Sociaal-Economische Raad, *Samen voor de stad. Advies inzake het grotestedenbeleid*. Advies 98/01, Den Haag, 1998.
- Tweede Kamer, 1989-1990, 21 305, nrs. 1-2. Meerjarenplan stadsvernieuwing 1990-1994.
- Tweede Kamer, 1994-1995, 21 062, nr. 30. Lijst van vragen en antwoorden inzake het beleidsinhoudelijke deel van het met de vier grote steden te sluiten convenant.
- Tweede Kamer, 1995-1996, 21 062, nr. 41. Verslag van een Algemeen Overleg van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken op 3 april 1996.
- Tweede Kamer, 1995-1996, 21 062, nr. 44. Motie van het lid Remkes c.s., voorgesteld op 16 april 1996.
- Tweede Kamer, 1995-1996, 21 062, nr. 46. Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken van 29 maart 1996.
- Tweede Kamer, 1997-1998, 21 062, nr. 63. Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken van 19 maart 1998.
- Tweede Kamer, 1998-1999, 21 062, nr. 68. Brief van de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid van 5 oktober 1998.
- Tweede Kamer, 199-199, 21 062, nr. . Brief van de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid van 4 december 1998.
- Tweede Kamer, 1998-1999, 21 062, nr. 73. Brief van de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid van 2 februari 1999.
- Tweede Kamer, 1998-1999, 21 062, nr. 74. Brief van de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid van 2 februari 1999.
- Tweede Kamer, 1998-1999, 21 062, nr. 77. Brief van de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid van 7 juni 1999.
- Tweede Kamer, 1999-2000, 21 062, nr. 84. Brief van de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid van 29 december 1999.
- Tweede Kamer, 1999-2000, 21 062, nr. 85. Brief van de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid van 24 februari 2000.
- Tweede Kamer, 1999-2000, 21 062, nr. 87. Brief van de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid van 17 maart 2000.
- Tweede Kamer, 1999-2000, 21 062, nr. 90. Brief van de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid van 13 juni 2000.

Steden zonder muren, november 2001

- Tweede Kamer, 1999-2000, 21 062, nr. 92. Motie van het lid De Boer c.s., voorgesteld op 28 juni 2000.
- Tweede Kamer, 2000-2001, 21 062, nr. 98. Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken van 23 november 2000.
- Tweede Kamer, 2000-2001, 21 062, nr. 101. Brief van de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid van 16 mei 2001.
- Tweede Kamer, 2000-2001, 21 062, nr. 102. Brief van de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid van 7 juni 2001.
- Tweede Kamer, 1998-1999, 25 427, nr. 17. Brief van de minister en de staatssecretaris van VROM en de staatssecretaris van Economische Zaken van 29 januari 1999.
- Tweede Kamer, 1998-1999, 25 427, nr. 19. Brief van de staatssecretaris van VROM van 18 juni 1999.
- Tweede Kamer, 2000-2001, 27 650, nr. 3. Verslag van een Algemeen Overleg van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 5 juli 2001.
- Tweede Kamer, 2000-2001, 27 633, nr. 1. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 12 maart 2001.
- Verweij, A.O., Goezinne, B. m.m.v. M.L. Hezemans en Y.M.R. Weijers, *Jaarboek 1995 Grote-stedenbeleid*. Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek, Rotterdam, 1996.
- Verweij, A.O., Latuheru, E.J., Rodenburg, A.M., Weijers, Y.M.R., *Jaarboek 1998 grote-stedenbeleid*, 2 delen. Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek, Rotterdam, 1999.
- Verweij, A.O., Latuheru, E.J., Niehof, T.J., Vreeswijk, A.M.G., *Jaarboek 1999 grotestedenbeleid*. Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek, Assen, 2000.
- Visitatiecommissie Grote-Stedenbeleid, *Groot onderhoud der steden. Samenwerking in samenhang*. Eindrapport, Den Haag, 19 februari 1998.
- Vreeswijk, A.M.G., Verhoeven, J.Th.M. Verweij, A.O., Weijers, Y.M.R., *Jaarboek 2000 grotestedenbeleid*. Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek, Assen 2001.
- Wilms, P.J.M., *Harmonisering financiële verantwoording budgetten grotestedenbeleid*. Onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, APE, Den Haag, 31 mei 2001.
- Wouden, R. van der, 'De stad als G-plek', *Bestuurskunde*, jrg. 8, 1999, pp. 116-124.

[inhoud](#)**Bijlagen**

Bijlage I

Adviesaanvraag

Bijlage II

Doelstellingen meerjarenontwikkelingsprogramma's tweede convenantsperiode (1999-2003)

Bijlage III

Enige financiële gegevens

Bijlage IV

Selectie van steden: een terugblik

Bijlage V

Overzicht van uitgebrachte gezamenlijke adviezen

Bijlage VI

Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

Samenstelling Raad voor de financiële verhoudingen

Bijlage I Adviesaanvraag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



de voorzitters van de Raad voor het Openbaar
Bestuur en de Raad voor de Financiële verhoudingen
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Onderwerp
Adviesaanvraag optimalisatie stelsel GSB aan
ROB/RFV, VROM-raad en RMO

Datum
10 januari 2001

Oranienummer
GSB00/LI 02996

Onderdeel
DGGB

Inlichtingen
L. Koning
T (070) 426 7058
F (070) 426 7058

Uw kenmerk

Blad
1 van 4

Aantal bijlagen

Bezoekadres
Schiedskadekshaven 200
2511 EZ Den Haag

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

In twee kabinetperiodes heeft het grote stedenbeleid zich, mede dankzij belangrijke impulsen vanuit de steden en op basis van het SER-advies 'Samen voor de stad' (16-01-98), ontwikkeld tot het huidige stelsel. Op hoofdlijnen betreft het een stelsel met door de steden op te stellen meerjarige ontwikkelingsprogramma's, prestatieafspraken tussen steden en Rijk over maatschappelijke effecten en het bieden van meerjarige financiële zekerheid door het Rijk.

Het sturingsconcept van het GSB kenmerkt zich door het enerzijds ex-ante toetsen op hoofdlijnen van de meerjarige ontwikkelingsprogramma's van de steden en anderzijds op het achteraf vaststellen of de meetbare doelstellingen verwezenlijkt zijn. Die doelstellingen zijn bewust op programma-niveau geformuleerd; het Rijk wenst geen detailbemoediging op projectniveau. Bovendien is het realiseren van output doelstellingen op zich nog geen garantie voor het behalen van de achterliggende maatschappelijke doelstellingen (operatie geslaagd; patiënt overleden). Dat het omgekeerd lastig is de invloed vast te stellen van overheidsinspanningen op het verwezenlijken van maatschappelijke doelstellingen, wordt overigens onderkend. Sleutelwoorden bij de GSB-aanpak zijn: interactieve beleidsontwikkeling, samenwerking met derden, verticale en horizontale coördinatie, partnerschap, vrijwillig, maar niet vrijblijvend. In dit licht is het lastig tot een strikte verdeling van verantwoordelijkheden te komen, die worden namelijk ook gezamenlijk gedragen, waarbij elk der partijen wel op de eigen inzet kan worden aangesproken. Dit vraagt om nieuwe oplossingen met betrekking tot de inrichting van enerzijds de verantwoording die de steden aan het Rijk afleggen en anderzijds de verantwoording die de Regering aan de Staten Generaal aflegt, waarbij de nadruk komt te liggen op verantwoording achteraf over de behaalde doelstellingen.

Het stelsel van het GSB is nog volop in ontwikkeling. Zo wordt er verder gewerkt aan ontkokering en deregulering bij het Rijk, vooral op het terrein van de sociale

pijler. Ook wordt de instrumentering van het GSB tegen het licht gehouden. Zo wordt gewerkt aan vereenvoudiging en harmonisatie van het stelsel van monitoring en verantwoording. Binnen de pijlers fysiek en werk en economie wordt gewerkt aan het bevorderen van beleidsconcurrentie door de steden in de vorm van tenderregelingen in het kader van de Stedelijke Vernieuwing, respectievelijk van de Stadseconomie. Deze regelingen vormen een kop op de reguliere budgetten die verdeeld worden op basis van behoeften en zijn bestemd voor het honoreren van vernieuwende voorstellen.

Naast brede steun voor de ingeslagen weg, is er ook sprake van - opbouwende - kritiek op de uitwerking van het stelsel GSB. Zo hebben de planbureaus bij hun ex-ante evaluatie van de MOP's van de steden ('Op weg naar een effectiever grote stedenbeleid, januari 2000), een zestal verbeterpunten geformuleerd: het beleid van de G25 is vaak erg gelijkvormig, het beleid sluit niet altijd aan bij aard en omvang van de problemen, de gemeentelijke invloed op (het oplossen van) de problematiek is soms beperkt, er is nauwelijks aandacht voor beleidsobstakels (waaronder de regionale afstemming) en prikkels, de programma's en de financiële kaders zijn vaak ondoorzichtig en de meetbare doelstellingen zijn moeilijk te hanteren. In mijn brief van maart 2000 aan de Tweede Kamer (GSB2000/U60445; 17-03-2000) heb ik aangegeven dat het kabinet deze leerpunten zal betrekken bij de verdere uitwerking van het stelsel GSB. Naast deze ex-ante evaluatie, wordt in maart 2001 ook een ex-ante evaluatie door de Algemene Rekenkamer verwacht. Over de uitkomsten daarvan en de kabinetsreactie daarop wordt u nog geïnformeerd, zodat u ook die informatie kan betrekken bij het opstellen van uw advies.

De huidige convenanten lopen tot en met het jaar 2003 (het onderdeel ISV t/m 2004). De ervaringen in twee kabinetsperiodes hebben geleerd dat er op lokaal en rijksniveau een voorbereidingstijd van circa 1,5 jaar nodig is om tot nieuwe convenanten te komen. Dit houdt in dat de voorbereidingen midden 2002, direct na de komende kabinetsformatie, ter hand dienen te worden genomen. In het licht van het voorgaande, streeft het kabinet in de aanloop naar de volgende convenantsperiode naar verdere optimalisatie van het stelsel GSB. In dat kader wordt de Raad voor het Openbaar Bestuur gevraagd om een advies uit te brengen over de optimalisatie van de uitwerking van het stelsel GSB. Het bestaande stelsel GSB en de geschetste verdere uitwerking daarvan dienen daarbij als kader waarbinnen de aanbevelingen van het advies gedaan worden.

Het huidige stelsel is een samenhangend geheel van afspraken en instrumenten. Om wille van de samenhang wordt daarom advies op het gehele stelsel gevraagd. Daarbij is een onderscheid gemaakt in twee delen. Het eerste deel betreft die onderdelen van het stelsel waarmee inmiddels in de praktijk ervaring is opgedaan, zoals de ontwikkeling van visies en meerjarige ontwikkelingsprogramma's en de beoordeling daarvan. Het tweede deel betreft



Datum
10 januari 2001

Ops nummer
GSB00U102988

Blad
3 van 4

een aantal vragen over onderdelen van het stelsel die - zoals hierboven reeds aangegeven - nu binnen het Rijk en in het verkeer tussen steden en Rijk nog volop in ontwikkeling zijn. Dit betreft ondermeer de harmonisatie van monitoring en verantwoording. Op de vragen uit het eerste deel wordt uw advies gevraagd. Over de voortgang op de terreinen die in het tweede deel worden genoemd, zal u nader worden geïnformeerd op het moment dat daar nieuwe afspraken worden gemaakt. U wordt gevraagd alsdan uw commentaar op die nieuwe afspraken te betrekken bij uw advies.

Omdat het GSB uitgaat van een samenhangende aanpak van de drie pijlers: fysiek, sociaal en werk en economie, wordt de ROB/RFV, de RMO en de VROM-raad gevraagd hun advies gezamenlijk af te stemmen. De bijdragen van de RMO en de VROM-raad zouden zich met name op (onderdelen van) de vragen 3, 4, 5 en 6 van deel I kunnen richten. Daarnaast geef ik u in overweging op onderdelen ook de specifieke deskundige van de Onderwijsraad en de Raad voor het Landelijk Gebied bij uw advies te betrekken. Begin 2002 zal de Sociaal Economische Raad een advies uitbrengen, waarin de huidige praktijk van het GSB wordt getoetst aan het advies 'Samen voor de stad' dat de SER in maart 1998 uitbracht. In dit advies zal de SER tevens ingaan op een aantal hoofdpunten uit het onderhavige advies van ROB/RFV, RMO en VROM-raad.

Het advies zou in ieder geval in dienen te gaan op de vraag of en zo ja welke aanpassingen nodig zijn op de volgende punten (in de bijlage wordt per punt achtergrondinformatie gegeven):

Deel I

1. De (Nederlandse en Europese) criteria (juist ook gericht op potentieelontwikkeling) op grond waarvan steden voor (partiele) deelname aan het GSB in aanmerking komen. Op welke wijze dient het beleid te worden vormgegeven voor steden uit de huidige selectie die gedeeltelijk aan de criteria voldoen, waarbij recht gedaan wordt aan de noodzaak van continuïteit van beleid enerzijds en aan de behoefte aan maatwerk anderzijds;
2. Kan het stelsel van visie, sterkte/ zwakte analyse, meerjarige ontwikkelingsprogramma's, toetsing vooraf, verder worden geoptimaliseerd en zo ja, op welke wijze;
3. Sluit de inhoudelijke reikwijdte van de drie pijlers voldoende aan bij de opgaven waarvoor de steden worden gesteld;
4. Dekken de negen meetbare doelstellingen uit het GSB-toetsingskader en operationalisatie daarvan de reikwijdte en de aanpak van het GSB in voldoende mate;
5. In het verlengde van vraag 4: op welke wijze kan, met het oog op een transparante en adequate verantwoording van de steden aan het Rijk en van de Regering aan de Staten Generaal, de relatie tussen



166/

Datum
10 januari 2001
Oms kenmerk
GSB00/U102966
Blad
4 van 4

overheidsinspanningen enerzijds en de maatschappelijke effecten anderzijds beter inzichtelijk gemaakt worden;

6. Dient de afstemming en samenwerking door de steden met andere belanghebbenden (bewoners, bedrijven, instellingen, departementen en EC) te worden geoptimaliseerd en zo ja, op welke wijze;
7. Op welke wijze kan de regionale afstemming en inbedding van het GSB worden versterkt;
8. Op welke wijze dient het Rijk de steden te faciliteren in het versterken van het bestuurlijk vermogen en dient het Rijk over sturingsmogelijkheden terzake te beschikken en zo ja welke?

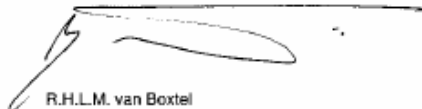
Deel II

9. In het verlengde van vraag 3 in deel I wordt gevraagd: op welke wijze dient het stelsel van monitoring, beleidsmatige en financiële verantwoording ingericht te worden, opdat dit optimaal aansluit op de sturingsfilosofie;
10. Welke mogelijkheden zijn er in de richting van verdergaande fondsvorming, ná harmonisatie van de financiële verantwoording en monitoring? En is een stelsel van een basisfonds met toeslagen in dit kader een begaanbare weg ter bevordering van lokaal maatwerk, beleidsconcurrentie en innovatie?

Ik verzoek u het advies uiterlijk 1 augustus 2001 aan mij uit te brengen.

Deze brief is verzonden aan de voorzitters van de ROB/RFV, de RMO en de VROM-raad.

DE MINISTER VOOR GROTE STEDEN- EN INTEGRATIEBELEID



R.H.L.M. van Boxtel



Bijlage II

Doelstellingen meerjarenontwikkelingsprogramma's tweede convenantsperiode (1999-2003)

Tabel 1. Doelstellingen MOP's en indicatoren, tweede convenantsperiode (1999-2003)

Doelstelling	Indicatoren
1. Terugdringing (structurele) werkloosheid en bevorderen van arbeidsplaatsen	<ul style="list-style-type: none"> • percentage werkloosheid op stadsniveau (naar etnische afkomst en werkloosheidsduur) • aandeel werklozen in de potentiële beroepsbevolking in de aangewezen wijken t.o.v. het stadsgemiddelde (naar etnische afkomst en werkloosheidsduur) • aantal 'werkzame personen' (arbeidsplaatsen) naar Standaard Bedrijfsindeling (SBI)-sector
2. Versterking economische concurrentiepositie van de stad	<ul style="list-style-type: none"> • gemiddeld rapportcijfer voor het ondernemersklimaat in de gemeente (uitsluitend stadsniveau)
3. Verbeteren aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt	<ul style="list-style-type: none"> • aandeel op de bevolking (van 16 tot 25 jaar) dat maximaal over een vbo-/mavo-diploma beschikt (uitsluitend stadsniveau)
4. Versterken positie stedelijke woonmilieus op de regionale woningmarkt	<ul style="list-style-type: none"> • aandeel huishoudens behorend tot de midden- en hogere inkomensgroepen
5. Verbeteren fysieke leefomgeving/leefbaarheid	<ul style="list-style-type: none"> • gemiddeld rapportcijfer over de woonomgeving • aandeel inwoners dat (zeer) tevreden is over de groenvoorziening in de buurt • kengetal 'verloedering'
6. Vergroten bereikbaarheid economische activiteiten	Geen indicator: kwalitatieve toetsing
7. Versterken van de sociale infrastructuur	<ul style="list-style-type: none"> • kengetal 'sociale kwaliteit van de woonomgeving' • maat (op een nog te ontwikkelen) vragenblok over aanvullend voorzieningenbeleid <p>Geen indicator voor beleid gericht op kwetsbare groepen: kwalitatieve toetsing</p>
8. Verbeteren veiligheid, tevens op scholen	<ul style="list-style-type: none"> • slachtofferschap in de eigen buurt (vermogensmisdrijven, vernielingen, verstoring openbare orde) • aandeel bevolking dat zich 'wel eens' onveilig voelt • aandeel bevolking dat zich in de eigen buurt 'wel eens' onveilig voelt • aandeel jeugdige delictplegers en aandeel zware delicten t.o.v. de totale leeftijdscategorie 12-25 jr. <p>Geen indicator voor veiligheid op scholen: kwalitatieve toetsing</p>
9. Duurzaam herstel kwetsbare wijken	<ul style="list-style-type: none"> • gemiddelde waarde van onroerende goederen in het kader van de Wet Onroerende Zaakbelasting (WOZ)

Bron: Algemene Rekenkamer, *Grotestedenbeleid*, Tweede Kamer, 2000-2001, 27 650, nrs. 1-2, p. 74.

/68/

Bijlage III

Enige financiële gegevens

Tabel 1. Totale geschatte kosten ontwikkelingsprogramma's 25 steden, 1999-2003 of 2000-2004

	Werk en economie	Fysiek	Sociaal	Totaal*	Bijdrage Rijk
	mln. gld.	mln. gld.	mln. gld.	mln. gld.	mln. gld.
G4					
Amsterdam	2872	10512	2000	20384	3946
Rotterdam	4442	8297	964	13703	3016
Den Haag	5774	3550	539	9899	2097
Utrecht	778	8858	691	10359	892
G21					
Almelo	149	1196	115	1460	206
Arnhem	1988	3497	393	5878	521
Breda	1233	1782	340	3358	362
Deventer	286	1412	82	1780	229
Dordrecht	146	342	155	643	311
Eindhoven	474	684	250	1408	416
Enschede	511	1929	136	2576	385
Groningen	278	3380	95	3753	685
Haarlem	405	255	659	1320	326
Heerlen	505	908	139	1553	258
Helmond	538	433	194	1185	165
Hengelo	842	498	65	1404	150
's-Hertogenbosch	754	395	544	1693	312
Leeuwarden	1074	1184	164	2421	273
Leiden	–	–	–	–	281
Maastricht	300	3973	104	4377	282
Nijmegen	480	580	296	1365	488
Schiedam	234	670	53	1924	168
Tilburg	1602	1890	2389	5882	425
Venlo	362	398	156	916	138
Zwolle	97	2429	93	2619	231
Totaal	26124	59052	10616	101860	16564

Bron: Ministerie van BZK, Financiële dekking meerjarenprogramma's, opgenomen in: Centraal Planbureau, *Op weg naar een effectiever grotestedenbeleid*, Den Haag, 2000, p. 25.

* De bedragen in de pijlers tellen veelal niet op tot de totale kosten, aangezien veel gemeenten nog overige kosten voor bijvoorbeeld organisatie opvoeren. Doordat er geen transparante en gelijkvormige financiële overzichten beschikbaar zijn, verschilt de periode nogal eens tussen gemeenten of pijlers. De vergelijkbaarheid tussen gemeenten is derhalve enigszins gebrekkig (oorspronkelijke noot CPB).

Tabel 2. Extra-comptabel overzicht, budgetten grotestedenbeleid (ECO-GSB), bedragen x f 1 mln.

Overzicht totaalbedragen	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Totaal GSB-breed (excl. EU)							
Verdeeld	4 931,292	6 122,105	6 276,412	6 472,589	6 678,173	6 712,293	5 494,706
totaal G25	3 092,946	4 079,601	3 763,720	3 845,376	4 053,406	4 052,526	3 407,573
Onverdeeld	1 116,357	1 976,057	1 959,829	2 028,955	2 023,209	2 048,228	1 479,790
I Totaal pijler Werk en economie							
Verdeeld	1 970,511	2 796,821	3 331,083	3 675,127	3 869,927	3 887,929	3 903,807
totaal G25	1 350,539	1 943,338	2 059,388	2 276,665	2 394,750	2 413,301	2 409,760
Onverdeeld	973,757	1 233,157	1 216,529	1 257,155	1 325,009	1 360,028	1 359,790
II Totaal pijler Fysiek							
Verdeeld	1 517,498	1 670,913	1 268,621	1 017,337	1 304,607	1 328,065	127,600
totaal G25	896,659	1 115,858	689,211	526,223	685,462	673,523	33,011
Onverdeeld	132,300	637,900	572,300	590,800	517,200	507,200	
III Totaal pijler Sociale infrastructuur							
Verdeeld	1 443,283	1 654,371	1 676,708	1 780,125	1 503,639	1 496,299	1 463,299
totaal G25	845,747	1 020,405	1 015,121	1 042,487	973,195	965,702	964,802
Onverdeeld	10,300	105,000	171,000	181,000	181,000	181,000	120,000
IV Totaal pijler EU							
Verdeeld		530,000	530,000	530,000	530,000	530,000	530,000
totaal G25		160,159	160,159	160,159	160,159	160,159	160,159
Onverdeeld							
totaal beleidsterrein							

Bron: Begroting ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2001, Tweede Kamer, 2000-2001, 27 400, hoofdstuk VII, nr. 2, p. 337.

/70/

Bijlage IV

Selectie van steden: een terugblik

De huidige vijftientig GSB-steden en vijf partiële steden zijn in vier fasen geselecteerd en aangewezen. Hierna worden deze fasen besproken en toegelicht.

Fase 1

De G4 (1995)

Op 12 juli 1995 zijn convenanten gesloten met de vier grootste steden van Nederland: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. Deze steden hebben de meeste wijken met hoge percentages relatieve armoede en etnische minderheden, dat wil zeggen dat in bepaalde wijken meer dan 20 procent van de bevolking een laag inkomen heeft en meer dan 20 procent van de bevolking van allochtone afkomst is. Op vragen van de vaste commissie van Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer schreef voormalig staatssecretaris Kohnstamm van Binnenlandse Zaken hierover: "Door de cumulatie van problemen, de massaliteit, de geografische schaal en de concentratie van problemen op wijkniveau komen de problemen in de grote steden scherper tot uiting."⁵⁹

Fase 2

Van G4 naar G19 (1995)

Zoals gezegd, richt het GSB zich op de bestrijding van grootstedelijke problemen. Omdat grootstedelijke problemen, zij het in mindere mate, ook in andere steden in ons land voorkomen, werd nog in hetzelfde jaar – op 31 oktober 1995 – het aantal GSB-steden uitgebreid van vier naar negentien. Over de toelating van en de selectiecriteria voor de G4 bestond weinig discussie. Het was voor alle betrokkenen duidelijk dat in deze steden een aantal problemen zodanig samenvalt dat van een grootstedelijke problematiek sprake is. Bij de selectie en toelating van de volgende vijftien steden is aansluiting gezocht bij *Bestuur op Niveau* (BoN), de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (Vinex) en sociale vernieuwing.⁶⁰ De selectie en aanwijzing in deze (tweede) fase vond plaats op grond van het gegeven dat een stad:

- in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (Vinex) was aangewezen als 'stedelijk knooppunt', *of*
- als centrumgemeente van een BoN-gebied fungeert, *of*
- in het kader van sociale vernieuwing een score heeft op de zogenoemde cumulatie-maatstaf van rond de 30 procent of meer. Deze cumulatiemaatstaf bestaat uit een samengestelde maatstaf voor het aantal allochtonen en het aantal lage inkomens per 100 inwoners (zie tabel 1).

⁵⁹ Tweede Kamer, 1995-1996, 21 062, nr. 30, p. 9.

⁶⁰ Tweede Kamer, 1995-1996, 21 062, nr. 47, p. 2.

Ten aanzien van het selectiecriteria sociale vernieuwing is in plaats van een cumulatemaatstaf van 30 procent gekozen voor een van 'rond de 30 procent of meer', omdat anders 's-Hertogenbosch – naar inwonertal de twaalfde gemeente in ons land – met een score van 29,03 procent niet in aanmerking zou zijn gekomen. In een brief lichtte staatssecretaris Kohnstamm toe, dat voor dit percentage was gekozen, omdat "bij deze grens zowel een afdoende beperking van het aantal steden als een redelijk evenwichtige spreiding van de steden over het land wordt gerealiseerd".⁶¹

Tabel 1. Selectiecriteria en scores van steden (1995)

Gemeenten	Stedelijk knooppunt Vinex	Centrumgemeente BoN-gebied	Cumulatiemaatstaf sociale vernieuwing (> 29)
Amsterdam	•	•	• (40,21)
Rotterdam	•	•	• (38,29)
Utrecht	•	•	• (35,74)
Den Haag	•	•	• (34,97)
Groningen	•		• (32,78)
Nijmegen	•		(31,98)
Arnhem		•	• (31,80)
Almelo			• (31,50)
Deventer			• (30,28)
Enschede	•	•	• (30,17)
's-Hertogenbosch			• (29,03)
Tilburg	•		(28,45)
Schiedam			(27,77)
Haarlem			(27,54)
Leiden	•		(27,15)
Breda	•		(26,99)
Eindhoven	•	•	(26,84)
Dordrecht			(25,65)
Leeuwarden	•		(26,32)
Maastricht	•		(25,61)
Helmond		•	(25,51)
Hengelo		•	(25,10)
Heerlen			(24,97)
Alkmaar			(24,69)
Hilversum			(24,54)
Delft			(24,31)
Vlaardingen			(23,56)
Gouda			(23,07)
Hoorn			(22,86)
Zwolle	•		(22,56)

Bron: Brief staatssecretaris van Binnenlandse Zaken aan de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer (GSB96/U66), 29 maart 1996; CBS/Tweede Kamer, 1995-1996, 21 062, nr. 46, pp. 3-4.

De vetgedrukte gemeenten zijn de steden waarmee in 1995 een convenant in het kader van GSB is afgesloten.

⁶¹ Brief staatssecretaris van Binnenlandse Zaken aan de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer (GSB96/U66), 29 maart 1996, p. 2.

1721

Er zijn tijdens de tweede fase van het selectieproces nog twee aanvullende criteria gehanteerd. In antwoord op de vraag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer waarom de cumulatiemaatstaf sociale vernieuwing niet als belangrijkste selectie criterium was toegepast, gaf de verantwoordelijke staatssecretaris van Binnenlandse Zaken als verklaring dat *“De cumulatiemaatstaf, respectievelijk het beleid inzake sociale vernieuwing echter niet van doorslaggevende betekenis is. Het zou onjuist zijn de selectie van de steden waarop het grotestedenbeleid in eerste (...) en in tweede instantie gericht dient te zijn, te focussen op de cumulatiemaatstaf. Naast de andere genoemde criteria – Bestuur op Niveau en Vinex – heeft ook bij de besluitvorming door het kabinet de regionale spreiding een rol gespeeld maar tevens de noodzaak om – een ervaring die we juist bij het beleid inzake sociale vernieuwing hebben opgedaan – het grotestedenbeleid niet te laten verwateren.”*⁶²

In een algemeen overleg op 6 februari 1996 tussen de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer en de staatssecretaris kwamen de selectiecriteria opnieuw ter sprake. De VVD-fractie vroeg om “concreet inzicht in de kwantitatieve omvang van de problemen in de onderscheiden steden, zodat op basis daarvan een meer objectieve keuze zou kunnen worden gemaakt voor steden die onder het GSB vallen en een meer objectieve verdeling van middelen mogelijk wordt”. Deze fractie verwees daarbij naar de VNG, die had gewezen op het feit dat de “huidige lijst van grote steden niet systematisch en objectief tot stand is gekomen”.⁶³

Fase 3

Van G19 naar G25 (1996)

Tijdens een debat in de Tweede Kamer op 16 april 1996 werd een motie ingediend, waarin de regering werd verzocht ‘het initiatief te nemen tot de opstelling van een GSB-convenant met de gemeenten Schiedam, Heerlen, Dordrecht, Venlo, Haarlem en Leiden, om aldus het aantal GSB-gemeenten definitief te bepalen op vijftientig’.⁶⁴ Een overweging daarbij was “dat het aantal gemeenten waarop het grotestedenbeleid zich primair richt een zo’n objectief mogelijke vaststelling behoeft, waarbij ook werkloosheids- en criminaliteitsgegevens als criteria betrokken moeten worden”. De motie werd door de Tweede Kamer aangenomen.

Op 29 maart 1996, ruim twee weken vóór het indienen van de motie, had de staatssecretaris op verzoek van de vaste commissie van Binnenlandse Zaken een brief naar de Tweede Kamer gestuurd waarin een overzicht werd gegeven van enkele probleemindicatoren van de steden in ons land met meer dan 60.000 inwoners.⁶⁵ Dit overzicht is opgenomen in tabel 2. De uitkomsten op dit

⁶² Tweede Kamer, 1994-1995, 21 062, nr. 30, p. 10.

⁶³ Tweede Kamer, 1995-1996, 21 062, nr. 41, p. 5.

⁶⁴ Tweede Kamer, 1995-1996, 21 062, nr. 44. Motie van het lid Remkes c.s.

⁶⁵ Tweede Kamer, 1995-1996, 21 062, nr. 46.

Tabel 2. Scores van steden (> 60.000 inwoners) op enige probleemindicatoren

Gemeenten	Cumulatiemaatstaf sociale vernieuwing	Werkloosheid per 100 inwoners	Misdrijven per 100 inwoners	Gecombineerde index
Utrecht	35,74	8,6	27,6	83,42
Amsterdam	40,21	11,0	16,9	79,75
Rotterdam	38,29	11,5	14,1	75,59
Nijmegen	31,98	11,6	16,9	72,75
Groningen	32,78	11,4	11,5	66,89
Arnhem	31,80	10,2	13,4	66,11
's-Hertogenbosch	29,03	8,9	16,3	64,15
Den Haag	34,97	8,3	11,2	63,05
Tilburg	28,45	8,2	14,4	60,06
Almelo	31,50	8,5	9,3	57,86
Eindhoven	26,84	8,0	13,8	57,51
Breda	26,99	7,9	13,8	57,32
Leeuwarden	26,32	9,2	10,2	55,02
Helmond	25,51	7,9	12,8	54,67
Enschede	30,17	7,9	8,3	54,21
Maastricht	25,61	7,6	12,0	53,41
Deventer	30,28	6,2	9,6	52,67
Schiedam	27,77	6,8	10,3	52,25
Heerlen	24,97	7,6	11,5	52,10
Dordrecht	25,65	7,3	11,4	52,10
Venlo	25,38	7,6	10,2	51,10
Haarlem	27,54	5,6	11,2	50,63
Leiden	27,15	6,4	10,0	50,42
Alkmaar	24,69	6,4	10,1	47,99
Lelystad	22,55	7,5	9,9	47,80
Hilversum	24,54	4,7	11,8	46,79
Hoorn	22,86	5,8	10,9	46,04
Gouda	23,07	4,8	11,9	45,55
Hengelo	25,10	6,2	7,5	45,17
Delft	24,31	5,3	9,6	45,07
Amersfoort	20,35	4,7	13,8	44,87
Zwolle	22,56	5,4	10,7	44,80
Roosendaal	20,75	5,5	11,1	43,62
Zaanstad	26,82	4,4	6,7	42,61
Vlaardingenv	23,56	5,6	7,4	42,33
Apeldoorn	22,35	4,1	10,7	42,18
Emmen	20,97	6,3	5,5	38,91
Spijkenisse	18,18	6,0	6,3	36,48
Alphen a/d Rijn	18,90	3,2	8,1	34,18
Velsen	19,50	3,5	6,2	33,15
Zoetermeer	16,00	3,9	8,0	32,39
Almere	13,20	4,9	8,6	32,05
Haarlemmermeer	15,66	2,8	8,1	30,10
Amstelveen	15,69	3,2	6,9	29,58

Bron: CBS/Tweede Kamer, 1995-1996, 21 062, nr. 46, pp. 3-4.

De vetgedrukte gemeenten zijn de negentien steden waarmee in 1995 een convenant in het kader van GSB is afgesloten. De vet en cursief gedrukte gemeenten zijn de zes steden (de zogenoemde G6) waarop de motie-Remkes c.s. betrekking had. De cursief gedrukte gemeenten zijn de vijf partiële steden.

174/

overzicht vormde het belangrijkste motief voor het indienen van de motie. Met het aannemen van de motie werd de *derde* fase van het selectieproces ingeluid. Evenals in de tweede fase het geval was, zijn er bij de selectie en toewijzing van de zes genoemde steden (G6) weer andere selectiecriteria toegepast, namelijk:

- werkloosheid: het aantal ABW-, RWW- en WW-uitkeringen per 100 inwoners in 1994;
- criminaliteit: aantal geregistreerde misdrijven per 100 inwoners in 1994;
- (de reeds bestaande) cumulatimaatstaf sociale vernieuwing.

Door het hanteren van een gecombineerd indexcijfer – waarbij de probleem-indicatoren werkloosheid en criminaliteit elk voor 25 procent en de cumulatimaatstaf sociale vernieuwing voor 50 procent meewogen – ontstond een nieuwe rangschikking van steden, die soms opmerkelijke verschillen vertoont met de positie die steden innamen op de cumulatimaatstaf sociale vernieuwing. Uit tabel 2 blijkt dat de zes in de motie genoemde steden (G6) op de gecombineerde index hoger scoren dan Hengelo en Zwolle die al reeds tot het GSB waren toegelaten. De rangschikking van de G6 op grond van de cumulatimaatstaf laten echter een veelzijdiger beeld zien. Een vergelijking van de posities van de steden op grond van de cumulatimaatstaf sociale vernieuwing en het gecombineerde indexcijfer wordt gegeven in tabel 3.

Fase 4

G25 en 5 partiële steden (1998-1999)

Met de aanwijzing van de vijftientig steden was het selectieproces nog niet definitief voltooid. In het Regeerakkoord van 1998 wordt een passage gewijd aan de zogenoemde partiële deelname van steden aan het GSB: “Onder nader te stellen condities op deelterreinen of voor specifieke probleemwijken zullen ook andere steden met een vergelijkbare (deel)problematiek gebruik kunnen maken van instrumenten van het grotestedenbeleid.”⁶⁶ In een brief van de minister van GSI over de stand van zaken van het ontwerp-doorstartconvenant werd de selectie van steden wederom aan de orde gesteld.⁶⁷ Onder verwijzing naar het Regeerakkoord stelde de minister in zijn brief de modaliteit aan de orde dat ook “andere steden dan de G25 met een vergelijkbare (deel)problematiek gebruik zullen kunnen maken van instrumenten van het grotestedenbeleid”. De minister gaf aan dat een aantal steden zich voor een dergelijke partiële status hadden aangemeld en zegde de Tweede Kamer toe overleg te zullen voeren met de besturen van “daarvoor naar objectieve maatstaven in aanmerking komende gemeenten”. In dat overleg zou duidelijkheid moeten ontstaan over:

- de vraag of sprake is van een meervoudige grootstedelijke problematiek;
- de (bij ongewijzigd beleid te voorziene) aard en ernst van de problematiek;
- de mate waarin het GSB-instrumentarium aan de oplossing van deze problematiek kan bijdragen.⁶⁸

⁶⁶ Regeerakkoord, 18 juli 1998, p. 76.

⁶⁷ Tweede Kamer, 1998-1999, 21 062, nr. 70.

⁶⁸ Tweede Kamer, 1998-1999, 21 062, nr. 70, p. 3.

Tabel 3. Vergelijking positie steden naar cumulatimaatstaf en gecombineerde index

Gemeente	Cumulatiemaatstaf sociale vernieuwing	Gemeente	Gecombineerde index
1 Amsterdam	40,21	1 Utrecht	83,42
2 Rotterdam	38,29	2 Amsterdam	79,75
3 Utrecht	35,74	3 Rotterdam	75,59
4 Den Haag	34,97	4 Nijmegen	72,75
5 Groningen	32,78	5 Groningen	66,89
6 Nijmegen	31,98	6 Arnhem	66,11
7 Arnhem	31,80	7 's-Hertogenbosch	64,15
8 Almelo	31,50	8 Den Haag	63,05
9 Deventer	30,28	9 Tilburg	60,06
10 Enschede	30,17	10 Almelo	57,86
11 's-Hertogenbosch	29,03	11 Eindhoven	57,51
12 Tilburg	28,45	12 Breda	57,32
13 Schiedam	27,77	13 Leeuwarden	55,02
14 Haarlem	27,54	14 Helmond	54,67
15 Leiden	27,15	15 Enschede	54,21
16 Breda	26,99	16 Maastricht	53,41
17 Eindhoven	26,84	17 Deventer	52,67
18 Zaanstad	26,82	18 Schiedam	52,25
19 Leeuwarden	26,32	19 Heerlen	52,10
20 Dordrecht	25,65	20 Dordrecht	52,10
21 Maastricht	25,61	21 Venlo	51,10
22 Helmond	25,51	22 Haarlem	50,63
23 Venlo	25,38	23 Leiden	50,42
24 Hengelo	25,10	24 Alkmaar	47,99
25 Heerlen	24,97	25 Lelystad	47,80
26 Alkmaar	24,69	26 Hilversum	46,79
27 Hilversum	24,54	27 Hoorn	46,04
28 Delft	24,31	28 Gouda	45,55
29 Vlaardingen	23,56	29 Hengelo	45,17
30 Gouda	23,07	30 Delft	45,07
31 Hoorn	22,86	31 Amersfoort	44,87
32 Zwolle	22,56	32 Zwolle	44,80
33 Lelystad	22,55	33 Roosendaal	43,62
34 Apeldoorn	22,35	34 Zaanstad	42,61
35 Emmen	20,97	35 Vlaardingen	42,33
36 Roosendaal	20,75	36 Apeldoorn	42,18
37 Amersfoort	20,35	37 Emmen	38,91
38 Velsen	19,50	38 Spijkenisse	36,48
39 Alphen a/d Rijn	18,90	39 Alphen a/d Rijn	34,18
40 Spijkenisse	18,18	40 Velsen	33,15
41 Zoetermeer	16,00	41 Zoetermeer	32,39
42 Amstelveen	15,69	42 Almere	32,05
43 Haarlemmermeer	15,66	43 Haarlemmermeer	30,10
44 Almere	13,20	44 Amstelveen	29,58

De vetgedrukte gemeenten zijn de negentien steden waarmee in 1995 een convenant in het kader van GSB is afgesloten. De vet en cursief gedrukte gemeenten zijn de zes steden die in 1996 zijn toegelaten tot het GSB. De cursief gedrukte gemeenten zijn de vijf partiële steden.

176/

In een brief aan het college van burgemeester en wethouders van Alkmaar gaf de minister een toelichting op de selectie- en toelatingscriteria:

- alleen gemeenten met meer dan 60.000 inwoners zullen bij het selectieproces worden betrokken;
- participerende gemeenten moeten op vier van de zes door de minister als relevant beoordeelde indicatoren een score hebben die gelijk of hoger is dan de daarvoor vastgestelde grenswaarden. Het gaat daarbij om de volgende indicatoren: lage inkomens, uitkeringsafhankelijkheid, minderheden, geregistreerde misdrijven, 'centrumfunctie' en geconstateerde aanwezigheid van slechte wijken.⁶⁹

Tabel 4. Scores op grenswaarden van groep steden > 60.000 inwoners

	Lage inkomens	Uitkeringen	Minderheden	Misdrijven	Centrumfunctie	Wijk-score	Totaal score
Grenswaarde:	32	15	9	106	1	3,6	
Alkmaar	+	+	-	-	+	+	4
Almere	-	-	+	-	-	-	1
Alphen a/d Rijn	-	-	-	-	-	-	0
Amersfoort	-	-	+	+	+	+	4
Amstelveen	-	-	-	-	-	-	0
Apeldoorn	-	-	-	-	+	-	1
Bergen op Zoom	-	-	+	-	+	-	2
Capelle a/d IJssel	-	-	-	-	-	-	0
Delft	-	-	-	-	-	-	0
Den Helder	+	+	-	-	+	-	3
Ede	-	-	-	-	+	-	1
Emmen	+	+	-	-	+	+	4
Gouda	-	-	+	+	+	-	3
Haarlemmermeer	-	-	-	-	-	-	0
Hilversum	+	-	-	+	+	-	3
Hoorn	-	+	-	-	+	-	2
Lelystad	+	+	+	-	+	+	5
Nieuwegein	-	-	-	-	-	-	0
Oss	-	+	-	-	+	-	2
Purmerend	-	+	-	-	-	-	1
Roosendaal	-	-	-	-	+	-	1
Spijkenisse	-	-	-	-	-	-	0
Velsen	-	-	-	-	-	-	0
Vlaardingen	+	-	+	-	-	-	2
Zaanstad	-	+	+	-	+	+	4
Zoetermeer	-	-	+	-	+	-	2

Bron: Brief minister voor Grote steden- en Integratiebeleid aan burgemeester en wethouders van Alkmaar (GSB99/U53100), 2 februari 1999. De vetgedrukte gemeenten zijn inmiddels aanleun- c.q. partiële steden geworden.

⁶⁹ Brief van de minister van Grote Steden- en Integratiebeleid aan het college van burgemeester en wethouders van Alkmaar, 2 februari 1999, GSB99/U53100, p. 2.

De minister stelde zich op het standpunt dat partiële betrokkenheid van gemeenten bij het GSB dient te worden gezien als “een handreiking aan gemeenten om (...) op specifieke problemen te kunnen inzoomen”, waarbij het de voorkeur verdient “dat dit resulteert in een gebiedsgerichte – dat wil zeggen wijkgerichte en niet stadsbrede – aanpak”.⁷⁰

Na overleg met zeventien gemeenten werd de Tweede Kamer op 2 februari 1999 ervan op de hoogte gesteld dat de gemeenten Alkmaar, Amersfoort, Emmen, Lelystad en Zaanstad werden toegelaten.⁷¹ Voor de scores van deze gemeenten wordt verwezen naar tabel 4.

Selectie en ISV

Bij het selectieproces heeft ook de manier waarop gelden uit het Investeringsfonds Sociale Vernieuwing (ISV) aan gemeenten worden toegewezen een rol gespeeld. Begin 1999 werd besloten, dat de vijftientig GSB-steden rechtstreeks, dat wil zeggen buiten de provincies om, ISV-gelden zullen ontvangen.⁷² Kort daarna worden de vijf partiële steden eveneens als rechtstreekse ISV-gemeenten aangewezen, waarmee het totale aantal uitkomt op dertig.⁷³

Selectie en Europese subsidies

Een aantal stedelijke gebieden in ons land komt voor de periode 2002-2006 in aanmerking voor een subsidie uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), een van de vier Structuurfondsen van de Europese Commissie. Het gaat daarbij om gelden in het kader van het programma ‘Doelstelling 2 Stedelijke gebieden in Nederland’.⁷⁴ Het beheer is in handen van het ministerie van BZK, met als eindverantwoordelijke de minister van GSI. Bij dit Europese programma is aansluiting gezocht bij de MOP’s van GSB-steden. Elf gebieden in negen GSB-steden komen in aanmerking voor subsidie.⁷⁵ Deze stedelijke gebieden zijn geselecteerd door het ministerie van

⁷⁰ Brief van de minister van Grote Steden- en Integratiebeleid aan het college van burgemeester en wethouders van Alkmaar, 2 februari 1999, GSB99/U53100, p. 1.

⁷¹ Tweede Kamer, 1998-1999, 21 062, nr. 73.

⁷² Tweede Kamer, 1998-1999, 25 427, nr. 17, p. 5.

⁷³ Tweede Kamer, 1998-1999, 25 427, nr. 19, p. 9. De staatssecretaris van VROM geeft in zijn brief aan dat “met deze uitbreiding ook daadwerkelijk de finale keuze ten aanzien van de rechtstreekse ISV-gemeenten is gemaakt”.

⁷⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Alles over Doelstelling 2 Stedelijke gebieden Nederland. Europees grotestedenbeleid*, Den Haag, 2000, p. 7. Voor de periode 2002-2006 wordt uit het EFRO in totaal 192 miljoen euro voor het programma Doelstelling 2 Stedelijke gebieden in Nederland gereserveerd. De gelden mogen alleen als medefinanciering worden ingezet; voor elke Euro uit het EFRO, moet door de Nederlandse overheid minimaal één euro worden bijgelegd.

⁷⁵ Het gaat daarbij om de volgende stedelijke gebieden: Amsterdam Groot Oost; Amsterdam III & Bijlmer; Rotterdam Delfshaven; Rotterdam Feijenoord; Den Haag Centrum Zuid;

1781

BZK, in overleg met steden en betrokken vakdepartementen, op grond van daartoe opgestelde criteria. De gebieden moesten in elk geval aan de volgende criteria voldoen:

- veel huishoudens met een inkomen lager dan f 26.770 (€ 12.148);
- veel langdurig werklozen.

Behalve voor het Europese programma Doelstelling 2 Stedelijke gebieden zijn er drie GSB-gemeenten (Heerlen, Amsterdam en Rotterdam) door het kabinet geselecteerd voor middelen uit het Communautair initiatief Urban II, gericht op economische en sociale versterking van stedelijke gebieden.⁷⁶ Tenslotte kunnen de G25 in aanmerking komen voor middelen uit de jaartranches 2000 en 2001 van het Europees Sociaal Fonds (ESF) voor scholings- en begeleidingsprojecten voor werklozen.⁷⁷

Selectie en sociaal-economische positie van steden

De sociaal-economische positie van de veertig grootste steden in ons land is geanalyseerd door NYFER.⁷⁸ Door NYFER worden per gemeente verklaringen gegeven voor het feit dat 'niet alle steden die tot de veertig grootste gemeenten in ons land behoren in aanmerking komen voor (middelen uit) het GSB'.⁷⁹

Ten aanzien van de sociaal-economische positie van GSB-steden in vergelijking met andere steden constateert NYFER: *"Momenteel hebben 25 gemeenten (G25) convenanten met het Rijk gesloten, waarin zij afspraken maken om de problemen te lijf te gaan. Tot die gemeenten behoren bijvoorbeeld ook Almelo en Venlo, die qua inwonertal niet tot de 40 grootste steden van Nederland behoren (...)"*. *"Steden als Gouda, Alkmaar en Emmen daarentegen, die wel tot de eerste 40 grootste steden van Nederland behoren en op de sociaal-economische index van NYFER minder dan het Nederlands gemiddelde scoren, komen niet rechtstreeks⁸⁰ in aanmerking voor het grotestedenbeleid."* (...) *"Sommige steden maken wel aanspraak op steun in het kader van*

Utrecht Westflank; Eindhoven stEw; Nijmegen Kanaalgebied; Enschede Stedelijk hart; Arnhem Kern en Maastricht Noord.

⁷⁶ Tweede Kamer, 2000-2001, 21 062, nr. 101, p. 16-17. Het gaat daarbij voor Nederland om een bedrag van 28 miljoen euro.

⁷⁷ Het gaat daarbij om een bedrag van tenminste 200 miljoen gulden. Samen met de in te zetten gemeentelijke cofinancieringsmiddelen gaat het dan om tenminste 400 miljoen gulden.

⁷⁸ NYFER, Forum for economic Research, *Atlas voor gemeenten*, Breukelen, mei 2000.

⁷⁹ Zo wordt bijvoorbeeld over de veelbesproken positie van Almere door NYFER opgemerkt dat deze gemeente – met 127.000 inwoners de zestiende stad van het land – "een enorme banengroei en relatief weinig armoede heeft". Uit een studie (*Groeien in balans. Naar de vijfde stad van Nederland*, mei 2001), die in opdracht van de gemeente Almere is uitgevoerd, blijkt echter dat deze gemeente een aantal specifieke problemen heeft op economisch en fysiek gebied waaraan het hoofd moet worden geboden om op verantwoorde wijze te kunnen doorgroeien tot een stad met ongeveer 375.000 inwoners in 2030.

⁸⁰ Alkmaar en Emmen zijn inmiddels aanleungemeenten.

het grotestedenbeleid, maar doen het op de sociaal-economische index niet slechter dan het landelijk gemiddelde. Zo scoren van de G25 Breda, Hengelo, 's-Hertogenbosch, Haarlem, Leiden en Zwolle beter dan het Nederlands gemiddelde.”⁸¹

⁸¹ NYFER, Forum For Economic Research, *Atlas voor gemeenten*, pp. 15-16.

/80/

Bijlage V

Overzicht van uitgebrachte gezamenlijke adviezen

- Steden zonder muren; november 2001
toekomst van het grotestedenbeleid
- De cultuur van dualisering maart 2001
- Stilstaan bij het regionaal verkeer en vervoer november 2000
- De kunst van het overlaten; september 2000
maatwerk in decentralisatie

Bijlage VI

Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur (per 1 juni 2001)

- Voorzitter : de heer **prof. dr. J.A. van Kemenade**,
commissaris van de Koningin in de provincie
Noord-Holland.
- Vice-voorzitter : mevrouw **A.E.C. van der Stoel**,
kroonlid CTG en beleidsadviseur.
- Leden : mevrouw **A. van den Berg**,
oud-burgemeester van Bergen op Zoom;
- de heer **prof. dr. W.B.H.J. van de Donk**,
hoogleraar Maatschappelijke Bestuurskunde aan de
Katholieke Universiteit Brabant;
- de heer **drs. F.A.M. Kerckhaert**,
burgemeester van Hengelo (Ov);
- de heer **prof. dr. A.F.A. Korsten**,
hoogleraar Bedrijfs- en Bestuurswetenschappen aan de
Open Universiteit Nederland;
- de heer **drs. P.J. Langenberg**,
adjunct-directeur, dienst IVV van de gemeente Amsterdam;
- de heer **drs. P.A. Lankhorst**,
adviseur Jeugdbeleid en Jeugdzorg;
- de heer **prof. mr. drs. F.C.M.A. Michiels**,
hoogleraar Staats- en Bestuursrecht aan de Universiteit
Utrecht;
- de heer **drs. C.J.N. Verstedden**,
oud-griffier van de provincie Noord-Holland;
- mevrouw **A.G.M. van de Vondervoort**,
senior adviseur bij Deloitte & Touche Bakkenist;
- de heer **prof. mr. S.E. Zijlstra**,
hoogleraar Staats- en Bestuursrecht aan de Vrije Universiteit.
- Secretaris : de heer **drs. M.P.H. van Haften**,
(geen Raadslid).

/82/

Samenstelling van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv)

- voorzitter : mevrouw **A. van den Berg**,
oud-burgemeester van Bergen op Zoom;
- vice-voorzitter : mevrouw **A.G.M. van de Vondervoort**,
senior-adviseur bij Deloitte & Touche Bakkenist;
- leden : mevrouw **J.M. van Bijsterveldt-Vliegenthart**,
burgemeester van Schipluiden;
- de heer **mr. dr. G.D. Dales**,
wethouder Financiën van Amsterdam;
- mevrouw **D.IJ.W. de Graaff-Nauta**,
oud-minister en oud-staatssecretaris van Binnenlandse Zaken;
- mevrouw **W.H. Huijbregts-Gidon**,
burgemeester van Oosterhout;
- de heer **mr. drs. A.J. Modderkolk**,
algemeen secretaris van De Open Ankh;
(Stichting dienstverlening gezondheidszorg);
- de heer **mr. H.M.C.M. van Oorschot**,
burgemeester van Delft;
- de heer **drs. J.K.T. Postma**,
burgemeester van Leiden.
- secretaris : de heer **drs. M.P.H. van Haften**,
(geen raadslid).

Steden zonder muren, november 2001

- [1] Regeerakkoord, 13 augustus 1994, pp. 51-52.
- [2] Brief van de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid aan de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen, 10 januari 2001 (GSB00/U102966). De adviesaanvraag is opgenomen als Bijlage I bij dit advies.
- [3] Brief van de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid, 10 januari 2001, p. 1.
- [4] D.T. Osborne en T. Gaebler, *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, New York, 1992.
- [5] S.A.H. Denters, *Prestatiesturing: pronkstuk of probleem? Prestatiemeting in theorie en praktijk van het Nederlandse grotestedenbeleid*. Bewerking van een voordracht gehouden tijdens de Workshop Vitale Stad: (On)mogelijkheden van beleidseffectmeting in Nederland en Vlaanderen, 22 juni 2001 te Eindhoven, pp. 4-5.
- [6] Tweede Kamer, 2000-2001, 27 751, nrs. 1-2.
- [7] A.O. Verweij, E.J. Lathueru, T.J. Niehof, A.M.G. Vreeswijk, m.m.v. Y.M.R. Weijers, *Jaarboek 1999 Grotestedenbeleid*, Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek, Assen, 2000, p. 1.
- [8] Zie www.minbzk.nl
- [9] Het betreft de volgende gemeenten: Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht (G4), Almelo, Arnhem, Breda, Deventer, Dordrecht, Eindhoven, Enschede, Groningen, Haarlem, Heerlen, Helmond, Hengelo, 's-Hertogenbosch, Leeuwarden, Leiden, Maastricht, Nijmegen, Schiedam, Tilburg, Venlo en Zwolle (G21).
- [10] Het gaat daarbij om: Alkmaar, Amersfoort, Emmen, Lelystad en Zaanstad.
- [11] SWOT: strengths, weaknesses, opportunities and threats.
- [12] Centraal Planbureau, *Op weg naar een effectiever grotestedenbeleid. Werkdocument*, Den Haag, 2000, p. 23.
- [13] J.Th.J. van den Berg en E. Meurs, 'Het grotestedenbeleid. Meerjarenontwikkelingsplannen en hoe nu verder?', *Provincie en Gemeente*, september 2000, p.18.
- [14] Tweede Kamer, 1998-1999, 21 062, nr. 77.
- [15] Sociaal-Economische Raad, *Samen voor de stad. Advies inzake het grotestedenbeleid*. Advies 98/01, Den Haag, 1998, p. 49.
- [16] Werkgroep Audit/Visitatie G15, in samenwerking met B&A Groep, *Naar een doeltreffend Grote-Stedenbeleid. Handreiking visitatie*, Den Haag, februari 1997.
- [17] Visitatiecommissie Grote-Stedenbeleid, in samenwerking met B&A Groep, *Groot onderhoud der steden. Samenwerking in samenhang. Eindrapport van de visitatiecommissie Grote-Stedenbeleid*, Den Haag, februari 1998.
- [18] Idem, p. 32.
- [19] Het resterende percentage wordt gevormd door overheadkosten.

Steden zonder muren, november 2001

[20] Algemene Rekenkamer, *Grotestedenbeleid*, Tweede Kamer, 2000-2001, 27 650, nrs.1-2, p. 40.

[21] Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *De positionering van het Nederlandse minderhedenbeleid in vergelijkend perspectief. Overzichtsnotitie Integratiebeleid 1998. Achtergrondstudies bij Integratie en perspectief. Advies over integratie van bijzondere groepen en van personen uit etnische groeperingen in het bijzonder*, Den Haag, december 1998, p. 123.

[22] R. van der Wouden, 'De stad als G-plek', *Bestuurskunde*, jrg. 8, 1999, p. 120 e.v.

[23] Idem, p. 120.

[24] 24 R. van der Wouden, 'De stad als G-plek', *Bestuurskunde*, jrg. 8, 1999, p. 123.

[25] Ibidem.

[26] L.B. Janssen-Jansen, *Regionale samenwerking in de ruimtelijke ordening*. Paper Politicologen Etmaal, 14 en 15 juni 2001 te Veldhoven.

[27] R. Gilsing, V. Veldheer en M. Vorthoren, 'De betekenis van de sociale pijler in het grotestedenbeleid', in: R.P. Hortulanus en J.E.M. Machielse (red.), *Op het snijvlak van de fysieke en sociale leefomgeving*, Den Haag, 2001, pp. 23-36.

[28] R. Gilsing, T. Roes, V. Veldheer en M. Vorthoren, *Knelpunten in het stedelijk jeugdbeleid*. Publicatie van het Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 2000. Vgl. S.A.H. Denters, M.J.I. van der Haar, H.M. de Jong en R.M. Noppe, *De regiefunctie in gemeenten*. Preadvies voor de Raad voor het openbaar bestuur, Den Haag, december 1999.

[29] Raad voor het openbaar bestuur, *Op het toneel en achter de coulissen. De regiefunctie van gemeenten*, Den Haag, december 1999, p. 45.

[30] Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Arnhem, Nijmegen, Eindhoven, Helmond, Enschede, Almelo, Hengelo en de partiële gemeenten Schiedam en Zaanstad.

[31] Daarbij gaat het om de volgende regionale openbare lichamen: het Regionaal Orgaan Amsterdam, de Stadsregio Rotterdam, het Stadsgewest Haaglanden, het Bestuur Regio Utrecht, het Knooppunt Arnhem-Nijmegen, het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven en de Regio Twente.

[32] De verplichte samenwerking op deze beleidsterreinen laat onverlet dat gemeenten de vrijheid hebben bij dezelfde gemeenschappelijke regeling ook andere taken en bevoegdheden aan het regionaal openbaar lichaam op te dragen.

[33] Tweede Kamer, 2000-2001, 27 633, nr. 1.

[34] Idem, p. 3.

[35] Idem, p. 18.

[36] Idem, p. 8.

[37] Tweede Kamer, 2000-2001, 27 633, nr. 1, p. 10.

[38] Het betreft hier de specifieke uitkeringen 'Bijdrage aan fysieke stadseconomie grotestedenbeleid', EZ2001-08 en 'Tender Investeringsprogramma's Provincies (TIPP),

Steden zonder muren, november 2001

EZ20001-07.

[39] Centraal Planbureau, *Op weg naar een effectiever grotestedenbeleid. Werkdocument*, januari 2000, p. 81.

[40] S.A.H. Denters, 'Verscheidenheid in het verschieft? Mogelijke achtergronden van uniformiteit in het gemeentelijk grotestedenbeleid', in: VROM-raad, *Verscheidenheid en samenhang. Stedelijke ontwikkeling als meervoudige opgave*. Adviesnr. 25, Den Haag, 2001, p. 98.

[41] Tweede Kamer, 1998-1999, 21 062, nr. 77.

[42] J. Baerends en E. de Laat, *Onderzoek naar interactiviteit binnen het grotestedenbeleid*. Bestuurskundig practicum, Universiteit Twente, Schijndel/Baarn, juni 2001.

[43] F. Hendriks en P.W. Tops, *De paradoxale praktijk van de wijkaanpak. Een case study van de wijkaanpak in Rotterdam-Noord*. Publicatie in het kader van het Stedennetwerk, Katholieke Universiteit Brabant, Tilburg, mei 2001, pp. 33-34.

[44] S.A.H. Denters, 'Greep op het grotestedenbeleid: observaties en stellingen', *Bestuurswetenschappen*, 2000, nr. 4, p. 282.

[45] Centraal Planbureau, *Op weg naar een effectiever grotestedenbeleid. Werkdocument*, Den Haag, januari 2000. Vgl. S.A.H. Denters, 'Greep op het grotestedenbeleid: observaties en stellingen', *Bestuurswetenschappen*, 2000, nr. 4, pp. 277-278.

[46] Over het onderwerp *benchmarking* is de Raad voor het openbaar bestuur gevraagd om in 2002 een advies uit te brengen.

[47] Tweede Kamer, 2000-2001, 21 062, nr. 101, p. 7.

[48] Motie van het lid De Boer c.s., Tweede Kamer, 1999-2000, 21 062, nr. 92.

[49] P.J.M. Wilms, *Harmonisering financiële verantwoording budgetten grotestedenbeleid*, Onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, APE, Den Haag, 31 mei 2001.

[50] *Specifieke uitkeringen getoetst. Eindrapportage Interbestuurlijke visitatiecommissie specifieke uitkeringen*, Den Haag, 2000.

[51] Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen, *De kunst van het overlaten*. Maatwerk in decentralisatie, Den Haag, september 2000; Raad voor de financiële verhoudingen, *Verantwoord specifiek, specifiek verantwoord*, Den Haag, december 2000.

[52] Raad voor de financiële verhoudingen, *Verantwoord specifiek, specifiek verantwoord*, Den Haag, december 2000, p. 9.

[53] Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies Investeringsfonds Stedelijke Vernieuwing*, Den Haag, 2 augustus 1999.

[54] Idem, p. 4.

[55] Ibidem.

[56] Idem, p. 5.

Steden zonder muren, november 2001

[\[57\]](#) Idem, p. 4.

[\[58\]](#) Tot eenzelfde conclusie komt ook de Algemene Rekenkamer wanneer zij in haar rapport (p. 42) stelt dat “Door toepassing van deze maatstaf werd achteraf de keuze onderbouwd voor de selectie van het merendeel van de 19 steden die toen al deelnamen en werd input geboden voor de motie-Remkes inzake de G6.”