

De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing
en Koninkrijksrelaties
De heer mr. Th.C. de Graaf
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
--	GSIB/GSB2003/84383	Rfv2003085922	20 november 2003
Inlichtingen bij	Dossier/volnummer	Doorkiesnummer	
mr. G.A. van Nijendaal	55810-003	070 – 426 7232	
drs. P.W. Tetteroo		070 – 426 7217	
Onderwerp			
Financiële systematiek GSB III			

Geachte heer De Graaf,

De voorbereidingen voor de derde convenantperiode (2005-2009) voor het grotestedenbeleid (GSB) zijn in volle gang. U hebt de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) gevraagd te adviseren over de daarbij te hanteren financiële systematiek. Gelet op de betrokkenheid van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) bij het eerdere advies over het grotestedenbeleid heeft de Rfv ook de Rob betrokken bij de totstandkoming van dit advies. Hierbij ontvangt u het gevraagde advies.

Samenvatting

De Raad stelt vast dat de voorgestelde financiële systematiek voor het grotestedenbeleid voor de derde convenantsperiode 2005-2009 in belangrijke mate tegemoet komt aan het eerdere advies over de toekomst van het grotestedenbeleid. Dit is voor de Raad aanleiding te kiezen voor een positief kritische toonzetting.

De ambities zijn hoog, de huidige economische vooruitzichten zijn echter somber, en ook de middelen voor het grotestedenbeleid ontkomen niet aan bezuinigingen. Dit vergt naar de opvatting van de Raad dat het Rijk openstaat voor onconventionele oplossingen.

Met het oog op de beleids- en bestedingsvrijheid van GSB-gemeenten is de Raad voorstander van de meest vergaande vorm van ontkokering van de betrokken geldstromen te weten één brede doeluitkering (BDU) onder verantwoordelijkheid van de minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (BVK). De Raad stelt voor in elk geval de sociale pijler en veiligheids pijler samen te voegen.

De Raad meent dat het Rijk de GSB-steden vooraf de mogelijkheid moet bieden om onder bepaalde condities te schuiven tussen de budgetten van de pijlers. In het kader van het te sluiten convenant is het aan het Rijk om te bepalen of het met de gemeente hierover overeenstemming kan bereiken. Daarbij ziet de Raad een belangrijke coördinerende rol weggelegd voor de minister voor BVK.

Het sluiten van een convenant tussen Rijk en gemeenten belichaamt het intersectorale, integrale en tweezijdige karakter van het grotestedenbeleid. De Raad is voorstander van maatwerkconvenanten. Dit mag er echter niet toe leiden dat onder het mom van maatwerk het Rijk allerlei nadere voorwaarden stelt en er bemoeienis op detailniveau ontstaat. Het hele convenant beleggen met prestatie-indicatoren vanuit het Rijk, zoals bij de fysieke pijler, doet onvoldoende recht aan de door de Raden bepleite ruimte voor maatwerk op lokaal niveau.

De Raad stemt in met het sturen en afrekenen op prestaties. De Raad stelt echter wel vast dat de voorgestelde prestatie-indicatoren (nog) niet voldoen aan de minimale kwaliteitseisen: de gemeente is veelal afhankelijk van derden voor de prestaties, de te meten prestaties zijn onvoldoende objectief, niet eenvoudig, moeilijk interpreteerbaar of (mogelijk) tegenstrijdig. De Raad acht het een reëel gevaar dat de bureaucratische last verschuift naar het meten en vaststellen van de indicatoren. De (mogelijke) neveneffecten vormen een potentieel gevaar voor onduidelijkheden in de latere fase van prestatie-beoordeling.

Het is aan de gemeenteraad de uitvoering van het meerjarige ontwikkelingsprogramma (waaronder de bereikte prestaties) en de rechtmatigheid van de besteding van de middelen te bewaken. De Raad meent dat de midterm-review, in geval er duidelijke aanwijzingen zijn dat de prestaties achterblijven, aanleiding moet kunnen vormen voor intensief overleg, aanvullende afspraken en het eventueel verscherpen van toezicht. Bij onrechtmatigheid acht de Raad het terugvorderen van gelden gerechtvaardigd. Het vaststellen van ondoelmatigheid is veel meer een kwestie van wikken en wegen. Terugvorderen vormt in die gevallen geen reële optie en ligt het meer voor de hand om stringenter voorwaarden te stellen.

1.

Inleiding

De Raad heeft een knip in de adviesaanvraag aangebracht. Het eerste onderdeel waarover de Raad nu advies uitbrengt, gaat over de regelgeving van de financiële systematiek (vaststellingsprocedure, verantwoording, sturingsconcept enzovoort). Het tweede deel gaat over de verdeelmodellen voor de Brede Doeluitkeringen (BDU's) voor de fysieke pijler en economische pijler. Over dit tweede deel hoopt de Raad nog voor het einde van dit jaar advies uit te brengen. De Raad wenst ook betrokken te worden bij de verdeelmodellen van de sociale pijler en veiligheidspijler.

Voor wat betreft de financiële systematiek vraagt u de Raad advies over de volgende punten:

- een algemeen oordeel over de financiële systematiek voor de BDU's, gezien vanuit het sturingsconcept voor GSB III;
- een specifiek oordeel over de mogelijkheid van uitwisselbaarheid tussen BDU's in relatie tot het vraagstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid;
- de optimalisering van het verantwoordingsproces door een nauwere koppeling aan de gemeentelijke begrotings- en verantwoordingscyclus;

- de wijze waarop het sanctieregime kan worden vormgegeven dat volgt op een verwijtbaar niet realiseren van de overeengekomen prestaties.

De Raad kiest niet voor een afzonderlijke beantwoording van genoemde punten. Als leidraad voor zijn advies kiest de Raad ervoor in te gaan op de betekenis van de financiële systematiek voor de beleids- en bestedingsvrijheid van GSB-gemeenten en de bureaucratische lasten voor Rijk én gemeenten. Bij zijn beoordeling richt de Raad zich op de algemene kaders.

In hoofdstuk 2 plaatst de Raad algemene kanttekeningen bij de GSB-systematiek. Hoofdstuk 3 gaat over de budgettaire coördinatie en verantwoordelijkheden bij het Rijk. Over de toekenning en besteding van de brede doeluitkering gaat hoofdstuk 4. Het sturen op prestaties vormt één van de kernelementen van de GSB-systematiek. In hoofdstuk 5 plaatst de Raad hierbij een aantal kanttekeningen. In hoofdstuk 6 geeft de Raad zijn visie op controle, verantwoording en sanctiemogelijkheden.

2.

Algemeen oordeel GSB-systematiek

De GSB-gemeenten hebben te maken met een cumulatie van grote problemen die vragen om een samenhangende aanpak. Het grotestedenbeleid is erop gericht om samen met de steden te komen tot een meer integrale benadering van de stedelijke problematiek en resultaten te boeken op verschillende terreinen, waaronder werkgelegenheid, veiligheid, integratie en het versterken van de aantrekkingskracht van wonen in de stad. De huidige economische vooruitzichten zijn somber, de ambities hoog en de middelen beperkt. Ook het grotestedenbeleid ontkomt niet aan bezuinigingen. Dit vergt naar de opvatting van de Raad dat het Rijk openstaat voor onconventionele oplossingen. De te bereiken doelstelling dient voorop te staan. Regelgeving die mogelijke oplossingen in de weg staat, dient kritisch te worden bekeken. Ook wil de Raad zich aansluiten bij het pleidooi om bevoegdheden van de GSB-gemeenten te verruimen om het mogelijk te maken de problemen op een onconventionele manier aan te kunnen pakken.

De kern van het grotestedenbeleid is het oppakken van de gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijk en GSB-gemeenten. Het sluiten van een convenant is de belichaming van deze wederzijdse verantwoordelijkheid. De uitgangspunten van het grotestedenbeleid zijn:

- sturing op resultaten;
- vermindering van bureaucratie;
- transparantie/afrekenbaarheid van beleid;
- ruimte voor maatwerk en eigen keuzes voor de stad;
- sturing op integrale benadering.

Deze uitgangspunten dienen leidend te zijn bij de totstandkoming, uitvoering en verantwoording voor de komende periode van het grotestedenbeleid.

Het ontwikkelde stelsel resulteert in:

- een bundeling tot vier grote BDU's. Dit komt tegemoet aan de kritiek dat wel meer dan 40 specifieke uitkeringen onder het grotestedenbeleid schuil gingen;
- een financieel geharmoniseerde en vereenvoudigde verantwoordingssystematiek op basis van de jaarlijkse verantwoording via van de gemeenterekening en een afrekening na afloop van de convenantperiode;
- beperking van de rijkssturing tot outputafspraken op hoofdlijnen (het 'wat') aan de hand van één GSB-beleidskader bestaande uit vijf overkoepelende outcomedoelstellingen;
- meer ruimte voor lokaal maatwerk (het 'hoe'). De stad bepaalt aan de hand van een zelf uitgevoerde sterkte/zwakte analyse het eigen ambitieniveau ten aanzien van de outputdoelstellingen en hoe ze de doelstellingen zal verwezenlijken;
- in 2007 vindt eenmalig een *midterm-review* plaats. Deze kan aanleiding vormen voor stad en Rijk om in gezamenlijk overleg tot aanpassing van het maatwerkconvenant te komen;
- het aanwijzen van een coördinerend minister per pijler.

De Raad herkent in de opzet voor de derde convenantsperiode van het grotestedenbeleid veel van de aanbevelingen uit het advies over de optimalisering van het grotestedenbeleid dat de Raad samen met de Raad voor het openbaar bestuur heeft uitgebracht.¹ Dit gegeven is voor de Raad aanleiding te kiezen voor een positief kritische beoordeling van de voorliggende financiële systematiek. In zijn oordeelsvorming laat de Raad zich naast de formele tekst vooral leiden door de mogelijke praktische uitwerking van het grotestedenbeleid. Het gaat de Raad er om vast te stellen wat de financiële systematiek in de praktijk kan betekenen voor het vergroten van de beleids- en bestedingsvrijheid, het vergroten van de effectiviteit en het terugdringen van de bureaucratistische lasten voor Rijk én gemeenten.

In voornoemd advies geven de Raden aan dat de inhoudelijke en bestuurlijke doelstellingen van het grotestedenbeleid in relatie tot elkaar staan; de bestuurlijke doelstellingen dienen bij te dragen aan het oplossen van problemen. De Raden gaven aan dat de besturingsfilosofie ook afzonderlijk van de inhoud van het grotestedenbeleid van grote betekenis is. De Raad stelt vast dat slechts een beperkt deel van de GSB-gelden specifiek voor GSB-gemeenten beschikbaar is gesteld. Ook niet GSB-gemeenten komen veelal voor de afzonderlijke geldstromen in aanmerking. De meerwaarde voor de GSB-gemeenten moet vooral in de integrale benadering en de grotere bestedingsvrijheid tot uitdrukking komen. De Raad meent dat de vorming van vier brede doeluitlekkingen een belangrijke aanzet hiertoe vormt. De nu gekozen systematiek vormt een belangrijke stimulans om ook

¹ Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen, *Steden zonder muren. Toekomst van het grotestedenbeleid*, oktober 2001.

op gemeentelijk terrein te komen tot een integrale en ontkokerde aanpak van de grootstedelijke problemen.

De Raden hebben zich altijd een voorstander getoond van het op termijn verbreden van het besturingsmodel naar andere gemeenten. De Raden zagen en zien echter geen aanleiding het aantal GSB-gemeenten voor de komende convenansperiode uit te breiden. Ook de vijf aanleungemeenten dienen hun partiële status te houden tot 2009.

3.

Budgettaire coördinatie en verantwoordelijkheid van het grotestedenbeleid bij het Rijk

De relatie tussen de verantwoordelijkheden van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties als eerstverantwoordelijke voor het grotestedenbeleid, de coördinerende ministers per pijler en de ministeriële verantwoordelijkheid voor de budgetten die een departement bijdraagt aan een BDU verdient verduidelijking. Het gaat om de optimalisatie van het verantwoordingproces in relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de afzonderlijke begrotingen.

Het kabinet gaat uit van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle betrokken ministers. De bewindspersonen blijven ieder voor zich verantwoordelijk voor onderdelen van het grotestedenbeleid. De minister voor BVK is als coördinator voor het grotestedenbeleid verantwoordelijk voor een systematische en bestuurlijk vernieuwende aanpak van het grotestedenbeleid. Om deze gezamenlijke en eigen verantwoordelijkheden te stroomlijnen is er per pijler van het grotestedenbeleid een coördinerend departement verantwoordelijk voor de afstemming binnen de pijler. Voor de fysieke pijler is dat VROM, voor de sociale pijler VWS, voor de pijler Economie en Werk EZ en voor de pijler veiligheid BZK en Justitie gezamenlijk (in verband met het door beide departementen uitgebrachte veiligheidsprogramma). Het nu voorliggende voorstel gaat dan ook uit van vier BDU's, te weten fysiek, economie, sociaal en veiligheid. Naar de huidige stand van zaken is voor de pijler fysiek € 246,8 mln. per jaar beschikbaar, voor de pijler economie ongeveer € 32 mln. per jaar, voor de pijler sociaal bijna € 200 mln. per jaar en voor veiligheid € 69,3 mln. per jaar. De omvang van debudgetten is door bezuinigingen en verleggen van geldstromen minder ruim dan in de huidige periode. In het voorliggende voorstel wordt vooral de sociale pijler sterk ingekrompen: van ruim € 600 mln. naar ongeveer € 200 mln. Bij de nieuwe pijler Veiligheid gaat het vooral om bestaande budgetten, die bovendien niet door de GSB-steden zelf kunnen worden ingezet. De Raad meent dat deze beperking van beschikbare middelen ook tot uitdrukking moeten komen in het niveau van de outputdoelstellingen.

De Raad is voorstander van een vergaande ontkokering van de betrokken geldstromen. Niet de omvang van de budgetten is daarbij maatgevend maar vooral de samenhang. In dat opzicht acht de Raad het samenvoegen van de sociale pijler en veiligheidspijler ook voor

de hand liggend. De meest vergaande vorm is één BDU voor het grotestedenbeleid. Gemeenten hebben dan bij de aanvraag, de toetsing vooraf en bij de verantwoording alleen met de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties te maken. De budgettaire medeverantwoordelijkheid ligt in die optiek bij de ministers die de gelden beschikbaar stellen. Dit is een omkering van de bestaande situatie waarin de minister voor BVK budgettaire medeverantwoordelijkheid draagt voor de inzet van de GSB-middelen op het Extra Comptabel Overzicht, zoals opgenomen in de begroting van het ministerie van BZK. Deze aanbeveling lijkt binnen de huidige opzet echter niet haalbaar.

De voorgestelde systematiek doorbreekt de verkokering onvoldoende en betekent een bureaucratische last voor de rijksoverheid. Het gevaar is dat elke afzonderlijke minister de voor hem herkenbare doelstellingen en afrekeningen daarop per uitkering en per convenant overeind houdt. Dit zou de door de Raden bepleite mogelijkheid voor GSB-gemeenten om binnen een BDU te schuiven tussen doelstellingen beperken. De convenanten blijven dan te zeer gericht op input, het dient echter te gaan om output.

In de optiek van de Raad gaat het er om te waarborgen dat bewindslieden bereid en in staat zijn om de politieke verantwoordelijkheid voor de besteding van specifieke regelingen op de departementale begrotingen over te dragen aan de coördinerende bewindspersoon per pijler. De oplossing hiervoor zou zijn alle budgetten over dragen en te boeken op één begrotingshoofdstuk per BDU. De desbetreffende minister is dan alleen verantwoordelijk voor de overdacht van de middelen aan dat begrotingshoofdstuk. Het budget blijft voor het departement dat het geld heeft overgedragen behouden, maar het ontvangende departement wordt verantwoordelijk voor de uitvoering.

4.

Toekenning en besteding brede doeluitering

De Raad benadrukt dat het bij het grotestedenbeleid gaat om een overeenkomst tussen twee partijen waarbij het Rijk aangeeft welke middelen beschikbaar zijn en de gemeente aangeeft wat zij daarvoor kan doen en/of wil doen. Dat vraagt om een helder onderscheid in verantwoordelijkheden. De verdeling van de middelen dient zo goed mogelijk aan te sluiten bij de door het Rijk veronderstelde kosten om de gewenste doelstellingen bij de desbetreffende gemeente te kunnen realiseren. Het Rijk is verantwoordelijk voor een verdeling die aansluit bij de relatieve achterstandspositie die een gemeente binnen het totaal heeft. Het Rijk doet op basis van een indicatieve verdeling een aanbod aan de gemeente om op basis van de eigen sterkte/zwakte analyse een lokaal ambitieniveau te formuleren.

De Raad is voorstander van het in of bij (wettelijke) regeling vastleggen van de omvang van de betrokken middelen en de verdeelsystematiek. De Raad meent dat dit geen beletsel mag zijn voor de mogelijkheid om op gemeentelijk niveau maatwerk te kunnen bieden.

De gemeente heeft het beste inzicht in de plaatselijke problemen en de urgentie van de aanpak daarvan in de eigen stad. Op basis van de eigen sterkte/zwakte analyse is het aan de gemeente om te bepalen welke doelen prioriteit hebben.

Bij het sluiten van het convenant dient er ruimte te zijn voor zowel het Rijk als de gemeente om andere prestatie-afspraken te maken. De Raad is voorstander van maatwerkconvenanten. Dit mag er echter niet toe leiden dat onder het mom van maatwerk het Rijk allerlei nadere voorwaarden stelt en er bemoeienis op detailniveau ontstaat. Maatwerk houdt in dat het Rijk openstaat voor onconventionele oplossingen, ook al houden die een zeker (financieel) risico in.

De bevoegdheid om een lagere bijdrage te verstrekken dan het indicatieve deel dan wel nadere voorwaarden te stellen past bij het tweezijdige karakter van convenanten. De Raad onderschrijft het belang van een limitatieve lijst van weigeringsgronden. Naast deze formele grondslag hecht de Raad echter aan een materiële grondslag die voorkomt dat weigeringsgronden zich kunnen uitstrekken tot details. Het dient te gaan om de hoofdlijnen. Voorbeelden zijn dat de doelstelling niet past binnen het grotestedenbeleid, er andere meer aangewezen bekostigingsbronnen zijn voor de aanpak, dat het ambitieniveau over het gehele niveau erg laag ligt zonder inhoudelijke oorzaak.

Ook het karakter van de nadere voorwaarden verdient een nadere omschrijving in de regeling. Ook hier dient te gelden dat de nadere voorwaarden zich alleen mogen uitstrekken tot algemene outputdoelstellingen. Het past niet dat nadere voorwaarden zich richten op de besteding van gelden voor concrete projecten. Kortom, het dient te gaan om een marginale toetsing.

Een belangrijke aanbeveling uit het gezamenlijke advies van de Raden over de toekomst van het grote stedenbeleid betrof het scheppen van de mogelijkheid dat gemeenten tussen de geldstromen van de pijlers kunnen schuiven. Het voorgestelde financieel kader voorziet niet in die mogelijkheid. De Raad wil dit advies aangrijpen om deze eerder gedane aanbeveling nader uit te werken. De achtergrond van de aanbeveling was te voorkomen dat het streven naar budgetmaximalisatie per pijler/regeling bij gemeenten ondoelmatig gedrag uitlokt. De Raad meent dat het scheppen van slechts vier brede doeluitkeringen dit onwenselijke effect al voor een belangrijk deel tegengaat. Voorwaarde is wel dat de BDU's meer zijn dan een optelsom van specifieke uitkeringen. Van belang daarbij is ook dat een gemeente niet op alle outputdoelstellingen binnen een BDU ambities hoeft te formuleren, maar deze ook met argumenten op nul kan zetten. Dit houdt in dat de gemeente binnen de beschikbare middelen van de BDU zelf accenten kan aanbrengen zonder dat dit leidt tot een lager beschikbaar budget. Indien een gemeente echter aangeeft meer middelen nodig te hebben om het gewenste ambitieniveau binnen een pijler te realiseren, is het aan het Rijk om in het kader van het te sluiten convenant aan te geven of, en zo ja in welke mate het Rijk dat wenst te honoreren. Dat kan door dat het Rijk vooraf de mogelijkheid biedt om onder bepaalde condities te schuiven tussen de budgetten van de pijlers. In het kader van het te sluiten convenant is het aan het Rijk om te bepalen of het met de gemeente

overeenstemming kan bereiken. Daarbij ziet de Raad een belangrijke coördinerende rol weggelegd voor de minister voor BVK. Het is van belang dat het Rijk vooraf door de ondertekening van het convenant met deze aanpak instemt. Met de verschuiving dient ook op rijksniveau de budgettaire verantwoordelijkheid voor de uitvoering te gaan naar de pijler coördinerende bewindspersoon (zie hoofdstuk 3).

5.

Sturen op prestaties

Het sluiten van een convenant tussen Rijk en gemeenten belichaamt het intersectorale, integrale en tweezijdige karakter van het grotestedenbeleid. Uitgangspunten van het convenant vormen van rijkszijde het beleidskader, de gezamenlijke gebundelde subsidiebeschikkingen en van gemeentezijde de geformuleerde ambities in de meerjarige ontwikkelingsprogramma's. Van belang daarbij is het formuleren van een beperkt aantal globale outputdoelstellingen. De Raad benadrukt nogmaals het belang van maatwerk; de invulling dient lokaal plaats te vinden. Daarbij behoeven gemeenten niet op alle of in dezelfde mate op outputdoelstellingen te scoren. Het hele convenant beleggen met prestatie-indicatoren vanuit het Rijk, zoals bij de fysieke pijler, doet onvoldoende recht aan de door de Raden bepleite ruimte voor maatwerk op lokaal niveau. De door het Rijk geformuleerde outputdoelstellingen en prestatie-indicatoren ziet de Raad als een handreiking, niet als een pakket van eisen. Elke pijler dient de mogelijkheid te bieden voor het formuleren van open doelstellingen.

De Raad stemt in met het sturen en afrekenen op prestaties, maar vraagt wel aandacht voor belangrijke onwenselijke (neven)effecten.

- De Raad constateert dat de doelstellingen voor een belangrijk deel op terreinen liggen waarop de bevoegdheden van de gemeenten beperkt zijn. De gemeente is op veel terreinen afhankelijk van de medewerking van andere actoren; onderwijsinstellingen, politie, corporaties, ondernemers enzovoort. Op het terrein van de bovenschoolse aanpak van onderwijsachterstanden worden de bestaande gemeentelijke bevoegdheden zelfs overgedragen aan de scholen. Dat betekent dat gemeenten in de praktijk terugvallen op het voeren van regie. Hiermee dient rekening te worden gehouden bij het formuleren van prestaties voor gemeenten waarop zij worden beoordeeld en afgerekend.
- Doelstellingen op bepaalde onderdelen kunnen tegenstrijdig uitwerken. Een voorbeeld is de intensivering van de woningbouw binnen bestaand gebied en het vergroten van grootschalig groen in de stad.
- Ook vraagt de Raad aandacht voor eenvoudige, goed meetbare, objectieve indicatoren. Het moet zoveel mogelijk gaan om indicatoren die al in het kader van andere doeleinden worden vastgelegd. Een ander gevaar is dat de output wordt beïnvloed door het meten, zodat het moeilijk is om conclusies te trekken. Een voorbeeld uit de pijler veiligheid is de stijging van het aantal (eerste) meldingen van huiselijk geweld.

- Er mogen geen interpretatieverschillen ontstaan over de kwaliteit van de gegevens. Voor een aantal prestatie-indicatoren geldt dat de te meten output berust op een kwalitatieve beoordeling. Een voorbeeld uit de pijler fysiek is de oppervlakte openbare ruimte waarbij sprake is van een kwaliteitsimpuls en/of versterking van de culturele betekenis.
- Bij het vaststellen van het lokale ambitieniveau spelen voor een gemeente tegenstrijdige krachten een rol. Gemeenten lijken belang te hebben bij het vaststellen van een hoog ambitieniveau. Dat verhoogt immers de kans op een positieve beoordeling. Wanneer het ambitieniveau achteraf niet kan worden waargemaakt, ligt echter een sanctie in het verschiet. Gemeenten kunnen zo in een spagaat terecht komen; extra eigen middelen inzetten om te voorkomen dat geld wordt teruggevorderd. Het is daarom van belang te toetsen of het ambitieniveau wel realistisch is. In de optiek van de Raad zou dit er voor pleiten om in de beoordeling door de provincies ook recht te doen aan de rol van de provincie als financieel toezichthouder.
- Het meerjarige ontwikkelingsprogramma (als onderdeel van de subsidieaanvraag) heeft betrekking op de totale voorgenomen prestaties per outputdoelstelling (dus niet alleen het deel dat met rijks gelden wordt gefinancierd). Het is van belang dit nader te preciseren. Gaat het om andere middelen van de gemeenten of van derde betrokken actoren? Ook de wijze waarop dit in de beoordeling van de aanvraag een rol speelt, dient duidelijk te zijn. De eigen inspanning van gemeenten is niet onbelangrijk maar voorkomen moet worden dat het Rijk indirect via het grotestedenbeleid een claim legt op de besteding van de eigen middelen van gemeente. Een ander punt is dat gemeenten geen zeggenschap hebben over de middelen van andere actoren van wie wel een belangrijke bijdrage wordt verwacht.

De Raad is van mening dat de prestaties zoals die nu in *'Samenwerken aan de kracht van de stad; de uitwerking van het stelsel Grotestedenbeleid 2005-2009'* staan beschreven (nog) niet allemaal voldoen aan de minimale kwaliteitscriteria. De Raad acht het een reëel gevaar dat de bureaucratische last verschuift naar het meten en vaststellen van de indicatoren.² De Raad ziet in de hier genoemde (mogelijke) neveneffecten een potentieel gevaar voor onduidelijkheden in de latere fase van prestatie-beoordeling. De Raad wil daarom ook op dit punt nog eens benadrukken dat de beide convenantpartners (stad en Rijk) hierin een duidelijke verantwoordelijkheid dragen. Bij het opstellen van het meerjarige ontwikkelingsprogramma zullen Rijk en gemeente elkaar moeten willen aanspreken op realistische ambitieniveaus en op de haalbaarheid en beïnvloedbaarheid van de benodigde inspanningen van andere actoren.

² In *Presteren door leren. Bechmarken in het binnenlands bestuur*, van de Raad voor openbaar bestuur uit 2002, wordt uitgebreid stilgestaan bij de problemen van het meten van prestaties.

6.

Controle, verantwoording en vaststelling brede doeluitkering

Het is aan de gemeenteraad de uitvoering van het meerjarige ontwikkelingsprogramma (waaronder de bereikte prestaties) en de rechtmatigheid van de besteding van de middelen te bewaken. Het past ook in het kader van de dualisering van de gemeenterechtelijke verhoudingen en het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)³ dat de gemeenteraad die rol nog nadrukkelijker op zich neemt. Het is aan de gemeenteraad de programma's voor de gemeentebegroting vast te stellen. Het ligt voor de hand dat GSB-gemeenten bij de keuze van de programma's aansluiten bij de doelstellingen van het grotestedenbeleid en de in het convenant geformuleerde prestaties. Dit vereenvoudigt de verantwoording na afloop van de vijfjaarlijkse periode. De Raad beveelt aan dat bij de te ontwikkelen productenlijsten (IV-3) het ministerie van BZK voorrang geeft, bijvoorbeeld in de vorm van een *pilot*, aan producten die samenhangen met het grotestedenbeleid.

De Raad hecht grote waarde aan de geplande *midterm-review* in 2007. Uitgangspunt blijft het afgesloten startconvenant 2005-2009, maar het moet mogelijk zijn om gezamenlijk op basis van de voortgangsrapportages, en wijzigingen in de maatschappelijke en politieke omgeving van zowel Rijk als gemeente, de afspraken bij te sturen. De Raad meent dat de *midterm-review*, in geval er duidelijke aanwijzingen zijn dat de prestaties achterblijven, aanleiding moet kunnen vormen voor intensief overleg, aanvullende afspraken en het eventueel verscherpen van toezicht.

Tijdens deze *midterm-review* dient ook op rijksniveau de beëindiging dan wel de voorzetting van het grotestedenbeleid in 2009 aan de orde te komen.

Na afloop van de programmaperiode leggen de afzonderlijke steden door middel van één integraal verslag verantwoording af aan het Rijk over de uitvoering van de verschillende regelingen. De verantwoording omvat een inzicht in de behaalde resultaten (output) en een omschrijving in hoeverre de outcomedoelstellingen zijn bereikt. De Raad acht dit een belangrijke verbetering ten opzichte van de bestaande situatie. Van belang is vast te leggen dat de verantwoording niet verder kan strekken dan de doelstellingen, prestaties e.d. zoals die in het convenant zijn afgesproken. Het convenant dient heldere outputdoelstellingen te bevatten (zie hoofdstuk 5). Ook dienen er bij de start van het convenant 2005-2009 afspraken te worden gemaakt over de wijze van beoordeling. Daarbij is de erkenning van belang dat het grotestedenbeleid gebaat kan zijn bij onconventionele oplossingen die ook een zeker (financieel) risico met zich brengen.

Het terugvorderen van budgetten geldt als ultimum remedium. Daar dient een zorgvuldige procedure aan vooraf te gaan. Van belang hierbij is het onderscheiden van rechtmatigheid en doelmatigheid. De beoordeling van de rechtmatigheid is gebaseerd op de jaarlijkse verklaring bij de gemeenterekening, die het Rijk ook krijgt. Het ligt dan niet voor de hand

³ Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, Staatsblad 2003, 27.

dat het Rijk pas aan het einde van de convenantperiode met een eis tot terugvordering komt als niet ook tussentijds actie is ondernomen op basis van signalen dat de rechtmatigheid (voor een of meerdere jaren) te wensen over laat. Bij geconstateerde onrechtmatigheid is terugvordering in principe altijd aan de orde.

Bij de beoordeling van doelmatigheid is het uiteindelijk veel meer een kwestie van wikken en wegen. Het uitgangspunt dat het niet (geheel) realiseren van het overeengekomen ambitieniveau op een of meer outputdoelstellingen in principe tot terugvordering leidt, verdient daarom nadere invulling. Duidelijk moet zijn waaruit het verwijtbaar niet (geheel) realiseren van outputdoelstellingen kan bestaan. Voor het kunnen vaststellen van het verwijtbaar niet realiseren van outputdoelstellingen is het ook van groot belang dat men zich vooraf rekenschap geeft van de betrokkenheid en afhankelijkheid van andere actoren. Ook dient het naar het oordeel van de Raad te gaan om een beoordeling van de gehele set van outputdoelstellingen binnen een BDU.

Het achteraf korten van de bijdrage tast de financiële positie van de gemeenten aan met als mogelijk gevolg dat de gemeente een beroep moet doen op artikel 12 Financiële-verhoudingswet. Dit is een vorm van het afschuiven van verantwoordelijkheid op alle gemeenten. Een andere mogelijke sanctie is de gemeente in de volgende ronde minder middelen te geven. Het nadeel daarvan is dat het grotestedenbeleid in die gemeenten niet de voortgang kan krijgen die ook het Rijk nodig acht. Een andere optie is het opleggen van nadere eisen en vragen van intensievere verantwoording in de toekomst, als een lichte vorm van onder curatele stelling.

Namens de Raad voor de financiële verhoudingen,

mevrouw A. van den Berg, voorzitter

de heer M.P.H. van Haften, secretaris