

Van uitzondering naar regel

Maatwerk in het grotestedenbeleid

Advies 19

Den Haag, september 2001

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) is een onafhankelijk en strategisch adviesorgaan.

De Raad adviseert de regering over beleidsvraagstukken die de participatie en de stabiliteit van de samenleving betreffen. De RMO bestaat uit negen onafhankelijke kroonleden:

de heer prof. dr. H.P.M. Adriaansens, (voorzitter),

mevrouw Y. Koster-Dreese (vice-voorzitter), mevrouw ir. Z.S. Arda,

de heer dr. K.W.H. van Beek, mevrouw prof. dr. J. van Doorne-Huiskes,

mevrouw mr. D.A.T. van Heem-Wagemakers, de heer drs. H.J. Kaiser,

de heer prof. dr. W. van Voorden en de heer prof. dr. M. de Winter.

De heer drs. F. Vos is algemeen secretaris van de Raad.

Parnassusplein 5

Postbus 16139

2500 BC Den Haag

Tel. 070 340 52 94

Fax 070 340 54 46

E-mail rmo@minvws.nl

www.adviesorgaan-rmo.nl

Auteursrecht voorbehouden

© Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag 2001

Niets in deze uitgave mag worden openbaar gemaakt of verveelvoudigd, opgeslagen in een dataverwerkend systeem of uitgezonden in enige vorm door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder toestemming van de RMO.

Voorwoord

In het advies *Van uitzondering naar regel. Maatwerk in het grotestedenbeleid* geeft de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) antwoord op de adviesaanvraag van de minister van Grote Steden- en Integratiebeleid. Bij de uitwerking van dit advies heeft afstemming plaatsgevonden met de Raad voor het Openbaar Bestuur en de VROM-raad, omdat aan hen ook advies is gevraagd. Die afstemming richtte zich op de benadering van het adviesthema, op de informatieverzameling onder meer bij het Centraal Planbureau en de Algemene Rekenkamer, en op de te raadplegen deskundigen.

De aanbieding van de drie adviezen aan de minister vindt plaats door middel van een gezamenlijke brief van de drie raden.

Er blijken aanzienlijke overeenkomsten te bestaan tussen de raden in de waardering van het huidige grotestedenbeleid en de perspectieven voor de voortzetting ervan in de volgende kabinetsperiode. Desalniettemin legt elke raad bij de uitwerking zijn eigen accent, gerelateerd aan zijn taakopdracht. De adviezen zijn afzonderlijk leesbaar, maar bieden in combinatie een brede reeks aanbevelingen voor een nieuwe fase in het grotestedenbeleid.

De commissie die het advies heeft voorbereid, bestond uit:

Mevrouw ir. Z.S. Arda (raadslid)

De heer dr. K.W.H. van Beek (raadslid)

Mevrouw mr. D.A.T. van der Heem-Wagemakers (raadslid)

De heer drs. H.J. Kaiser (raadslid)

De heer drs. J.Y.J. van Bemmelen (secretariaat)

Mevrouw G. Krayenbosch (stagiaire)

De heer drs. T. Schillemans (secretariaat)

De verantwoordelijkheid voor het advies berust bij de Raad.



Prof. dr. H.P.M. Adriaansens
Voorzitter



drs. F. Vos
algemeen secretaris

Inhoud

	VOORWOORD	3
	SAMENVATTING	7
1	EEN ADVIES OVER DE STAD	8
	De adviesvraag	8
	Wijze van beantwoording	9
	Indeling van dit advies	10
2	HET STURINGSKADER VAN HET GROTESTEDENBELEID	11
2.1	Een deltaplan voor de steden	11
2.2	Verkokering en maatwerk	12
2.3	Van GSB I naar GSB II	12
2.4	Het stelsel GSB	13
2.5	Externe beoordeling	14
2.6	Terugblik	16
3	BEOORDELINGSKADER	17
3.1	Herwaardering van het publieke domein	17
3.2	Ontwikkelingsprincipes en het grotestedenbeleid	17
4	HET GSB-STELSEL ONDER DE LOEP	19
4.1	Uitgangspunten	19
4.2	Meerjarige ontwikkelingsprogramma's	21
4.3	Integraliteit	22
4.4	Meetbare doelstellingen	23
4.5	Beleidsuitvoering	24
4.6	Verantwoording en evaluatie	26
4.7	Conclusie	29
5.	AANBEVELINGEN	30
5.1	Van uitzondering naar regel	30
5.2	Een aangescherpt besturingsparadigma	30
5.3	Antwoorden op de vragen van de minister	33
	BIJLAGE 1 De adviesaanvraag	37
	BIJLAGE 2 Lijst van geraadpleegde deskundigen	43
	BIJLAGE 3 Literatuur	47



Samenvatting

Het belang van het grotestedenbeleid is in eerste instantie gelegen in de impuls die het geeft aan de vernieuwing van het publieke domein. Het is interessant te zien hoe het grotestedenbeleid min of meer van buitenaf de supertanker van het publieke domein uit zijn onwrikbare koers brengt. Het vaart als een Greenpeace-bootje zo irritant langs en voor het 'schip van staat', dat het voor iedereen duidelijk wordt dat het ook anders kan.

Het grotestedenbeleid laat zich dus tot nu toe vooral kenschetsen als een behoorlijk succesvol proces van bestuurlijke vernieuwing, al is er zeker kritiek mogelijk. Het glas is half vol en niet half leeg.

De sociale problematiek die de steden kenmerkt, is in hoge mate een gevolg van de bestuurlijke mores die er in het publieke domein op na worden gehouden. Daarom moet niet te gemakkelijk de oplossing worden gezocht in de sfeer van voorzieningen.

In de opzet van het grotestedenbeleid vindt de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling sturingsprincipes terug die wezenlijk zijn voor het bij de tijd brengen van publieke instituties: het scheppen van ruimte voor lokaal maatwerk, het aansluiten bij bestaande netwerken en verbanden in de samenleving, en het creëren van partnerschap tussen betrokkenen.

Deze vernieuwing is absoluut noodzakelijk voor de herwaardering van de menselijke maat in het publieke domein. De sociale infrastructuur, te beschouwen als de sociale pijler in ruimste zin van het woord, is eerst en vooral een kwestie van maatschappelijke organisatie. Het gaat dan over vragen rondom schaal, sturing en samenhang en precies op dat punt grijpt het grotestedenbeleid aan.

Voor de volgende fase van het grotestedenbeleid moet de uitzondering uitgroeien tot de regel. De uitdaging ligt vooral in de doorwerking en de consequente uitwerking van de beleidsprincipes voor de organisatie en werkwijze van de sociale pijler. Daarbij is cruciaal meer ruimte te creëren voor de dynamiek vanuit de samenleving.

1 Een advies over de stad

De leefbaarheid van de steden is sterk onder druk komen te staan sedert het midden van de jaren vijftig van de vorige eeuw, onder meer als gevolg van de immigratiestromen, de ingrijpende wijzigingen in het productieproces en een periode van tegenzittend economisch tij. De economische activiteit liep terug en – daarmee samenhangend – groeide de werkloosheid en nam de criminaliteit toe. Ook andere ontwikkelingen baarden zorgen, zoals de achteruitgang van de kwaliteit van woningen. In toenemende mate bewoonden mensen van allochtone afkomst het goedkope deel van de woningvoorraad; autochtonen verlieten massaal de stad om zich te vestigen in (groei)gemeenten op enige afstand, veelal in kwalitatief goede eengezinswoningen met een tuintje.

Om de leefbaarheid van de stedelijke samenleving te vergroten en achterstanden te bestrijden, voert het Rijk beleid, met gebruikmaking van de dynamiek en de kansen in de steden. De laatste jaren gebeurt dat onder de noemer van het grotestedenbeleid (GSB).

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) onderzoekt in dit advies hoe het grotestedenbeleid aansluit op maatschappelijke verbanden en vraagstukken. Van daaruit volgen een beoordeling en een serie aanbevelingen, met een sterke nadruk op de bestuurlijke component.

1.1 De adviesvraag

Op 10 januari 2001 vroeg de minister van Grote Steden- en Integratiebeleid aan drie raden advies over de optimalisatie van het stelsel van het GSB (zie Bijlage 1). Dat waren de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, de Raad voor het Openbaar Bestuur / Raad voor de Financiële Verhoudingen en de VROM-raad.

De minister geeft in zijn brief aan dat de timing van de adviesaanvraag samenhangt met de beleidscyclus van het GSB. De huidige convenanten tussen het Rijk en de steden lopen af in 2003. De ervaring van twee kabinetperiodes leert, dat er een voorbereidingstijd van circa anderhalf jaar nodig is om tot nieuwe convenanten te komen. Dit houdt in dat het werk daaraan halverwege 2002 van start moet gaan. De adviesvraag aan de RMO en de andere raden is dus te zien als een opstap naar een derde termijn van het GSB.

De minister schetst in zijn brief een positief beeld van het stelsel GSB. De ingezette koers wordt, hoewel niet zonder kritiek, breed gesteund. De minister vraagt de RMO om advies over verbeteringen *binnen* het bestaande stelsel. Zijn vraag is samen te vatten als *hoe kan het huidige stelsel van het GSB worden geoptimaliseerd?*

Deze algemene vraag is uitgewerkt in tien specifieke vragen. De minister vraagt de RMO in ieder geval aan de hand van de volgende vier vragen aan te geven of, en zo ja welke, aanpassingen nodig zijn:

- Sluit de inhoudelijke reikwijdte van de drie pijlers (sociaal, fysiek, economisch) voldoende aan bij de opgaven waarvoor de steden worden gesteld?
- Dekken de negen meetbare doelstellingen uit het GSB-toetsingskader en operationalisatie daarvan de reikwijdte en de aanpak van het GSB in voldoende mate?
- In het verlengde van de vorige vraag: 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 overheidsinspanningen enerzijds en de maatschappelijke effecten anderzijds beter inzichtelijk gemaakt worden?
- Dient de samenwerking door de steden met andere belanghebbenden (bewoners, bedrijven, instellingen, departementen en Europese Commissie) te worden geoptimaliseerd en zo ja, op welke wijze?

1.2 Wijze van beantwoording

In *Instituties in lijn met het moderne individu* heeft de RMO advies uitgebracht over een sociale agenda voor de periode 2002-2006 (RMO 2001a). Het centrale idee in dat advies is dat de hedendaagse burgers de bestaande instituties zijn ontgroeid. De conclusie is dat de sleutel tot een modern sociaal beleid ligt in een andere blik op schaal, sturing en samenhang van organisaties. Dit advies over het grotestedenbeleid bevat een uitwerking van die ideeën. Overigens vormt dit GSB-advies op zijn beurt een opstap naar een advies over besturingsparadigma's, dat in 2002 zal verschijnen.

De minister laat er geen misverstand over bestaan dat hij een advies verwacht dat zich beperkt tot het stelsel van het grotestedenbeleid zoals dat zich ontwikkelt. De RMO heeft echter behoefte aan een breder perspectief en wel om de volgende drie redenen.

Voorzover er in het GSB grootstedelijke problemen zijn aangepakt, is dat vooral gebeurd via de weg van bestuurlijke verandering. Het GSB is in zekere zin een pilot voor een nieuwe manier van werken. Wanneer in de volgende periode van het GSB de nadruk zou worden gelegd op de inhoud, dan dreigt de in gang gezette bestuurlijke vernieuwing teloor te gaan. Vandaar dat de RMO er in de eerste plaats uitdrukkelijk voor kiest om de bijdrage van het GSB aan het proces van bestuurlijke vernieuwing in Nederland in de advisering centraal te stellen. Dat wil overigens niet zeggen dat vooral de kleinere GSB-steden op inhoudelijk gebied geen impulsen nodig zouden hebben.

In de tweede plaats heeft de RMO zijn visie op het sociale domein niet willen beperken tot de sociale pijler zoals die in de regelingen van het GSB is vormgegeven. De Raad heeft zich geconcentreerd op de organisatie van de publieke sector voor het gehele sociale domein.

In de derde plaats vraagt de integrale opzet van het grotestedenbeleid naar de smaak van de RMO ook om een integrale beoordeling.

1.3 Indeling van dit advies

Hoofdstuk 2 beschrijft het sturingskader van het grotestedenbeleid en besteedt beknopt aandacht aan de kritische rapporten van het Centraal Planbureau en de Algemene Rekenkamer.

Hoofdstuk 3 beschrijft het beoordelingskader. Daarbij gaat het om de herwaardering van de organisatie van het publieke domein. Tevens wordt een verband gelegd tussen enerzijds schaal, sturing en samenhang, en anderzijds het grotestedenbeleid.

In hoofdstuk 4 wordt het GSB-stelsel beoordeeld.

Hoofdstuk 5 beveelt een aangescherpt besturingsparadigma voor het grotestedenbeleid aan. Aan het einde van dat hoofdstuk beantwoordt de RMO de vragen van de minister.

2 Het sturingskader van het grotestedenbeleid

2.1 Een deltaplan voor de steden

Het grotestedenbeleid is in de eerste paarse kabinetperiode van start gegaan. De directe aanleiding was het *Memorandum Grote Steden* dat Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht in 1994 stuurden aan de kabinets(in)formateur. Daarin bepleitten zij een ‘deltaplan voor de grote steden’ op grond van de specifieke problemen waarmee de vier steden werden geconfronteerd. Het kabinet nam de gedachte over en vertrouwde deze toe aan de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken. Een jaar na de formatie legde het Rijk de afspraken over het grotestedenbeleid vast in de vorm van convenanten met de deelnemende steden. Er werd een perspectief voor beleid geformuleerd dat vernieuwend was, dat uitging van de plaatselijke problematiek, dat integraal was en dat uitgevoerd werd onder de regie van de gemeente. Het Rijk bood de steden daartoe de benodigde bestuurlijke ruimte. Trefwoorden zijn (financiële) decentralisatie, ontkokering of ontschotting en deregulering (Denters et al. 1999).

De aanleiding voor deze impuls was de relatieve achteruitgang die de grote steden in de laatste decennia ondervonden. Hun sociaal-economische positie verslechterde sinds het begin van de jaren zestig gestaag ten opzichte van het landelijke gemiddelde. Het grotestedenbeleid, dat breed en samenhangend van opzet was, moest deze negatieve trend keren. Vanaf 1998 fungeerde het beeld van de complete stad als leidraad. Een stad die tegemoetkomt aan de steeds hogere eisen die mensen, bedrijven en instellingen stellen. Een stad ook die economisch vitaal is, sociaal, leefbaar en veilig is, en die kansen biedt aan mensen die dat nodig hebben en die kansen ook daadwerkelijk benutten (BZK 1999a).

Bij het eerste convenant met de vier grootste steden heette het dat ‘het belang van het grotestedenbeleid met name ligt in het tot stand brengen van partnership’ (BZK 1995a). Er werden nieuwe verhoudingen tussen Rijk en steden beoogd, die moesten leiden tot een samenhangende aanpak van de grootstedelijke problemen. In concrete doelstellingen vertaald betekende dit:

- het terugdringen van verkokering en het bevorderen van deregulering en decentralisatie, eventueel via experimenten;
- het versterken van de regie van het stedelijk bestuur om zo de samenhang tussen beleidssectoren te bevorderen in een interactieve benadering tussen Rijk en steden;
- het door herschikking vergroten van de financiële armslag van de steden;

- het creëren van een nieuw bondgenootschap tussen Rijk en steden, met gemeenschappelijke einddoelen en wederzijdse inspanningsverplichtingen (BZK 1995b).

2.2 Verkokering en maatwerk

Bij de totstandkoming van dit nieuwe beleid werd uitdrukkelijk gesteld dat wat eerder was bereikt met de sociale vernieuwing, niet verloren mocht gaan. Dit is interessant, omdat juist de integrale aanpak van sociale problemen kenmerkend was voor de sociale vernieuwing. Ook in het GSB is de integrale benadering van problemen en het doorbreken van belemmerende schotten, van meet af aan een onderscheidend kenmerk (Duyvendak et al 2001).

Aan de basis van het GSB staat de overtuiging, dat de aanpak van de grootstedelijke achterstanden vooral gebaat is bij een vernieuwing van het bestuur en niet bij een vernieuwing van de beleidsinhoud. Enerzijds moet het beleid integraal zijn en afrekenen met belemmeringen die voortkomen uit een starre sectorale organisatie. Anderzijds wordt met de versterking van de regiefunctie van de stad ruimte gemaakt voor lokaal maatwerk. Steden beschikken over de ‘genius of place’ (Denters 2001). Steden hebben de specifieke kennis van de lokale situatie – of zouden die moeten hebben – waardoor een aanpak op maat mogelijk wordt.

2.3 Van GSB I naar GSB II

De eerste convenanten van het grotestedenbeleid besloegen een periode van vijf jaar (1995-2000). Toch vond men dat al na drie jaar, aan het einde van het eerste parse kabinet, in 1998 een voorlopige balans moest worden opgemaakt. In de toen verschenen rapporten van de Sociaal-Economische Raad (SER) en de Commissies-Etty en -Brinkman, werden de grondslagen voor het huidige GSB gelegd (Duyvendak et al. 2001).

Het aantal grote Nederlandse steden breidt zich gestaag uit. In 1995 sloot het Rijk convenanten met Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht (in GSB-jargon: de G4). Later dat jaar volgde een groep van vijftien steden. Deze G15 werd twee jaar later met zes nieuwe steden uitgebreid tot de G21 (BZK 1998a). In 1999 werden nog vijf partiële – gedeeltelijke – grote steden aan het GSB toegevoegd. In het voorjaar van 2001 meldden zich vervolgens twintig nieuwe steden aan de poort als aspirant-deelnemers voor wat zij met enig realiteitsbesef het ‘stedenbeleid’ noemden.

De visitatiecommissie-Brinkman had geconcludeerd dat het GSB zich had ontwikkeld tot een projectenmachine die in grote haast is gestart

(Commissie-Brinkman 1998). Het ontbrak aan duidelijke meerjarenvisies en aan duurzame financiering, waardoor het beleid achterbleef bij de verwachtingen. Deze kritiek is in de vormgeving van de tweede fase van het GSB meegenomen, waardoor het beleid ingrijpend van karakter veranderde. In de tweede convenantsperiode is gekozen voor een meerjarige en programmatische opzet van het beleid, waarbij de deelnemende steden veel aandacht moeten besteden aan de integraliteit (BZK 2001a).

2.4 *Het stelsel GSB*

In de tweede ronde van het GSB geeft een coördinerend minister meer profiel aan het beleid dan een staatssecretaris in de eerste periode kon doen. Vanaf de tweede convenantsperiode beoogt het GSB het partnerschap tussen Rijk en steden verder te ontwikkelen en te sturen. Het beleid wordt georganiseerd in drie pijlers: de fysieke, de sociale en de pijler economie & werkgelegenheid. Binnen die pijlers worden verschillende specifieke rijksregelingen samengebracht. Het gaat momenteel om 37 regelingen die uiteen lopen van 'grootschalig groen in de stad' en 'Van Montfrans-gelden' tot 'digitale trapveldjes' en 'heroïne-experimenten' (Wilms 2001). Met deze systematiek moet men zowel samenhang binnen als tussen de pijlers organiseren. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat deze pijlers zich ontwikkelen tot nieuwe schotten.

Continuïteit en partnerschap worden in het GSB geborgd door middel van meerjarige programmatische afspraken in convenanten. De steden stelden eerst stadsvisies op en daarna meerjarige ontwikkelingsprogramma's voor de drie pijlers. Hierover zijn vervolgens in stadsconvenanten afspraken gemaakt tussen het Rijk en de deelnemende steden over de inzet van instrumenten en middelen. De meerjarige ontwikkelingsprogramma's (MOP's) hebben betrekking op de convenantsperiode 1999-2003 met een indicatieve doorloop naar 2010 (BZK 1998b).

In de MOP's moeten de steden ambities vertalen in meetbare doelstellingen conform het toetsingskader GSB (BZK 1999a). De steden kunnen zelf het na te streven ambitieniveau bepalen, zij het dat dit wel door het Rijk moet worden geaccordeerd. Over de volgende negen terreinen moeten er afspraken worden gemaakt:

1. terugdringen van de (structurele) werkloosheid en bevorderen van de arbeidsparticipatie;
2. versterken van de economische concurrentiepositie van de stad;
3. verbeteren van de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt;
4. versterken van de positie van de stedelijke woonmilieus op de regionale woningmarkt;
5. verbeteren van de leefomgeving/leefbaarheid;
6. vergroten van de bereikbaarheid van economische activiteiten;

7. versterken van de sociale infrastructuur;
8. verbeteren van de veiligheid, tevens aandacht voor de veiligheid op scholen;
9. duurzaam herstel van kwetsbare wijken.

Het sturen op meetbare doelstellingen is een element dat een steeds sterkere rol krijgt in het grotestedenbeleid (BZK 2001a). Het Rijk probeert daarnaast door middel van ontschotting en harmonisatie van de nu nog afzonderlijke regelingen, meer beleidsruimte voor de steden te genereren. De verantwoording over deze vergrote ruimte moet later op basis van gemeten resultaten en gemaakte afspraken plaatsvinden. Aan deze ontschotting wordt enerzijds via onderzoek gewerkt (Wilms 2001) en anderzijds met de experimentele uitvoering van de motie-De Boer (Motie-De Boer 2000).

Daarnaast wordt er gewerkt aan een systeem van monitoring waarmee de maatschappelijke ontwikkelingen voor de negen doelstellingen in beeld te brengen zijn. Dit gebeurt landelijk door het Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek (ISEO). Momenteel werkt het ISEO aan een monitor voor de sociale pijler (BZK 2001a). Ook de steden zelf hebben allerlei monitors ontwikkeld.

Een ander belangrijk element van het sturingskader GSB zijn de zelfanalyses en visitaties door de steden. Dit was al onderdeel van de eerste convenantsperiode; het is voor de tweede ronde in beperkte vorm ook voor het Rijk van toepassing. De zelfanalyse en de visitatie hebben tot doel het beleid van de stad te verbeteren en het leervermogen te verhogen. In eerste instantie evalueert de stad haar eigen prestaties; de daaruit voortvloeiende zelfanalyse dient vervolgens als basis voor een externe visitatie. De visitatierapporten uit 1998 zijn van groot belang geweest voor de ontwikkeling van het GSB. Voor de tussenstand in maart 2002 voeren de steden opnieuw een beperkte visitatie uit (BZK 2001a).

2.5 Externe beoordeling

De vormgeving van het grotestedenbeleid oogst veel lof. Veel betrokkenen zijn tevreden over de werkverhoudingen die tussen Rijk en steden worden gerealiseerd, en de aanmelding van twintig aspirant-gemeenten geeft op zijn minst aan dat het sturingsconcept aantrekkingskracht uitoefent op steden die er nog niet aan deelnemen. De ontwikkelingen binnen de grote steden zien er bovendien betrekkelijk positief uit (Vreeswijk et al. 2001).

Toch zijn er, zoals de minister in zijn adviesaanvraag terecht opmerkt, ook kritische geluiden te horen. Het Centraal Planbureau (CPB) beoordeelde de MOP's van de grote steden en trok zes conclusies (CPB 2000).

De kritiek komt er samengevat op neer dat de plannen van de steden erg gelijkvormig zijn, dat ze niet altijd aansluiten op de aard en omvang van de geconstateerde problemen, dat de gemeentelijke invloed op de grotestedenproblematiek beperkt is, en dat er weinig aandacht is voor prikkels en beleidsobstakels. Ten slotte zijn volgens het CPB de financiële kaders bij de programma's ondoorzichtig en de doelstellingen moeilijk te hanteren.

De Algemene Rekenkamer (2001) stelde dat de selectie van steden enigszins willekeurig en niet consistent was. In verschillende fasen zijn namelijk verschillende selectiecriteria toegepast. Zo zouden bijvoorbeeld Hengelo en Zwolle, in 1995 tot het GSB toegetreden, volgens de criteria van een jaar later niet meer in aanmerking zijn gekomen. De wijzigingen in selectiecriteria zijn niet expliciet onderbouwd geweest. Aanvullend concludeerde de Rekenkamer dat de beleidsinformatie ontoereikend was om een relatie te leggen tussen ingezet beleid en gerealiseerde doelen. De vraag of het GSB effect had, kon de Rekenkamer dus niet beantwoorden, al wees ze er wel op dat die vraag, gegeven de aard van het beleid en de korte duur, überhaupt nog niet te beantwoorden was. Ten slotte wijst de Algemene Rekenkamer erop dat de aanwezigheid van verschillende geldstromen vanuit het Rijk het de steden moeilijk maakt een samenhangende aanpak te realiseren.

Botsing

De buurt aan zet. Zo heet het laatste initiatief uit het grotestedenbeleid. De titel dekt de intentie: bewoners moeten zelf aangeven wat er in hun buurt aan de leefbaarheid en veiligheid moet gebeuren, en vervolgens kunnen ze zelf een rol spelen in de uitvoering van hun ideeën. De maatregel is erop gericht het zelforganiserend vermogen van de samenleving te versterken. Voor het opstellen en indienen van de plannen is echter een krappe termijn gesteld.

Hier botst de filosofie van het grotestedenbeleid op de Haagse beleidslogica. De geldende afspraken schrijven voor dat extra middelen in hetzelfde jaar moeten worden uitgegeven als waarin ze zijn toegekend. Deze op zich begrijpelijke regel zorgt er zo voor dat het behalen van de doelstelling - het betrekken van en verantwoordelijkheid geven aan burgers - bijna niet te halen is.

(De buurt aan zet, zie BZK 2001b)

Een ander kritiekpunt betreft de vormgeving van de sociale pijler. Velen zijn van mening dat deze ten opzichte van de andere twee pijlers achterblijft (Denters 2001, Duyvendak et al. 2001, De Boer 2001). Daarvoor worden verschillende oorzaken genoemd. Een ervan is dat de pijler bestaat uit negentien verschillende regelingen vanuit vier ministeries die niet direct op elkaar aansluiten. Een andere oorzaak is de grote institu-

tionele fragmentatie op het niveau van de uitvoering. Ten slotte wijzen de onderzoekers erop dat dit achterblijven van de sociale pijler samenhangt met verschillen in werktradities van de betrokken beleidsterreinen: van onderwijs en justitie tot sociaal beleid en zorg. Het creëren van een samenhangende visie op de sociale pijler, laat staan het vertalen van die visie in dekkende meetbare afspraken, is een enorme taak die verre van afgerond is.

2.6 Terugblik

Terugkijkend op anderhalve termijn van het grotestedenbeleid valt het op dat de nadruk is verschoven van inhoudelijke projecten naar de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie. Onder impuls van het GSB hebben veel grote gemeenten veranderingen doorgevoerd in hun werkwijze. Dat heeft tot aanzienlijke verschuivingen in taken, in organisatieonderdelen en in mensen geleid. Over de resultaten van die verandering zijn gemeenten zeer te spreken. De positieve uitstraling blijkt ook uit het feit dat de volgende groep steden zich inmiddels heeft aangemeld.

Het GSB toont zich zo vooral een effectief veranderaar van werkwijzen en organisatiestructuren binnen het Rijk en bij de steden. Men zou kunnen zeggen dat het een model voor organisatieverandering is. Maar dan wel een model zonder blauwdruk. Het is wellicht beter om het GSB te karakteriseren als een Greenpeace-bootje dat de stuurman dwingt de koers van het schip te verleggen. In die zin is het ook nuttig, want veranderingen komen zelden zonder impuls van buitenaf tot stand. De uiteen doorwerking moet de context creëren waarbinnen een effectievere aanpak van de grootstedelijke problemen en een betere benutting van de grootstedelijke potenties mogelijk wordt. Uiteindelijk zal deze verandering verankerd moeten worden in de reguliere organisatie van gemeenten en de instellingen zelf.

De RMO beoordeelt hier het grotestedenbeleid aan de hand van criteria uit de recente adviezen *Aansprekend burgerschap* (RMO 2000a) en *Ongelijke aanknopingspunten* (RMO 2000b). In het volgende hoofdstuk formuleert de Raad op basis van die criteria een beoordelingskader.

3 Beoordelingskader

In *Ongekende aanknopingspunten* (RMO 2000b) constateerde de RMO dat de meeste voorstellen voor de versterking van de sociale infrastructuur in het grotestedenbeleid, neerkomen op een uitbreiding van de professionele dienstverlening die door de overheid wordt gefinancierd. De Raad was en is er echter van overtuigd dat de verbetering van de positie van de burger meer kans van slagen heeft wanneer het beleid krachtiger aansluit bij het zelforganiserend vermogen in de samenleving. Daarvoor is een andere organisatie van het publieke domein nodig.

3.1 Herwaardering van het publieke domein

De RMO is van mening dat de sociale pijler een even stevige positie moet verwerven als de economische en de fysieke pijler. De Raad vindt dat momenteel vooral algemeen sociaal beleid noodzakelijk is, in plaats van beleid dat zich vooral richt op het bestrijden van achterstanden. Een sterke sociale pijler zorgt voor hogere welvaart en welzijn in een land, en voorkomt dat er achterstandssituaties ontstaan.

Nu is de samenleving de laatste decennia ingrijpend veranderd, terwijl de formele organisaties in grote lijnen hetzelfde zijn gebleven. Het aanpassingsvermogen van de instituties blijft achter bij dat van de burgers en daardoor raakt de verhouding tussen beiden steeds verder uit balans. De sleutel voor de oplossing van dit probleem en tevens voor de versterking van de sociale pijler ligt volgens de RMO in de modernisering van de organisatie van het publieke domein. Nadenken over de sociale pijler betekent nadenken over de ontwikkelingsprincipes van schaal, sturing en samenhang.

3.2 Ontwikkelingsprincipes en het grotestedenbeleid

Wat betekenen deze ontwikkelingsprincipes voor het grotestedenbeleid?

Schaal, ofwel de kleinschalige organisatie van globaliteit. Op grond van dit ontwikkelingsprincipe moeten de verschillende initiatieven in het grotestedenbeleid kleinschalig georganiseerd worden. Dat geldt ook voor de 'front office' van instellingen en organisaties. Daarvoor dient de menselijke maat als toetssteen. Alleen op deze manier kunnen de 'frontliniewerkers' op individuele, specifieke omstandigheden van de burgers inspelen. De ondersteuning van het front office kan daarentegen wel op grote schaal vorm krijgen, waardoor er zekere voordelen kunnen optreden. Het Kennis Centrum Grote Steden is een goed voorbeeld. Op deze wijze krijgen ook gewenste verschillen in de vormgeving en uitvoering van de initiatieven een kans.

Sturing. De mensen op de werkvloer – zij die het beleid uitvoeren – moeten binnen een kader van scherp afgebakende en strikt gehandhaafde randvoorwaarden, meer beslissingsruimte krijgen. Sturing op details is dan niet nodig.

Dit ontwikkelingsprincipe is door de aard van het grotestedenbeleid van cruciaal belang. De essentiële vraag is hoe bij een top down geformuleerd beleidskader, wat het GSB is, de inhoudelijke prioriteiten van onderop vast te stellen zijn. Deze sturingsvraag betreft zowel de relatie tussen de rijksoverheid en de lokale overheden, als de relatie tussen de lokale overheden en de verschillende maatschappelijke organisaties en instellingen.

Samenhang. In alle lagen van de bevolking bestaat de hang naar gelijkgestemden, naar een homogene omgeving van ‘ons kent ons’. Initiatieven die aansluiten op het zelforganiserend vermogen van burgers in allerlei verschillende maatschappelijke verbanden en netwerken, kennen per definitie een grote diversiteit. Een diversiteit die past bij specifieke lokale problemen. Ook in het grotestedenbeleid zou de overheid deze initiatieven niet te zeer moeten belasten met eisen omtrent afspiegeling en heterogeniteit. Zolang homogene groepsvorming bijdraagt tot identiteitsgroei en tot een pluralistische samenleving is er geen reden om daarover krampachtig te doen.

4 Het GSB-stelsel onder de loep

In dit hoofdstuk besteedt de RMO eerst aandacht aan de uitgangspunten van het grotestedenbeleid, namelijk de bestuurlijke vernieuwing en het benutten van het zelforganiserend vermogen in de samenleving. De Raad gaat na wat er van deze intenties in de praktijk terecht is gekomen. Vervolgens komen de hoofdthema's in het beleidsproces aan de orde. Mede op basis van de kritiek op het huidige stelsel, volgen er suggesties die in een mogelijke derde GSB-periode te benutten zijn. De thema's zijn: meerjarige ontwikkelingsplannen, integraliteit, meetbare doelstellingen, beleidsuitvoering, verantwoording en evaluatie.

4.1 *Uitgangspunten*

Het grotestedenbeleid is te zien als een proces van bestuurlijke vernieuwing: men wil tot nieuwe bestuurlijke verhoudingen komen bij de vormgeving van beleid. Deze vernieuwing is, volgens de RMO, noodzakelijk om de publieke instituties bij de tijd te brengen (RMO 2001a). Tot nu toe ligt de nadruk op de verhoudingen tussen het Rijk en gemeentelijke overheden.

Voorts heeft het GSB, gelet op de procesvoorwaarden, ook de intentie om bij de vormgeving van het beleid rekening te houden met wensen en verlangens van burgers en hun maatschappelijke verbanden. In terminologie van de RMO: men wil aansluiten bij het zelforganiserend vermogen in de samenleving.

In de ogen van de RMO wordt de sociale samenhang in de stad in sterke mate bepaald door de wisselwerking tussen informele verbanden en sociale netwerken enerzijds, en het stelsel van voorzieningen en diensten van de lokale overheid anderzijds. In *Ongekende aanknopingspunten* (RMO 2000b) heeft de Raad aangegeven dat bij de versterking van de sociale infrastructuur beter aangesloten moet worden bij de sociale netwerken en informele verbanden. In feite betreft dit een breed 'tussengebied' tussen staat, markt en privé-sfeer, dat bestaat uit tal van maatschappelijke organisaties en netwerken tussen mensen met naar aard en bezigheid grote verschillen. Kenmerkend voor deze organisaties is dat de deelname van mensen eraan is gericht op vormen van 'vrijwillige' (in tegenstelling tot de overheid) en 'collectieve' (in tegenstelling tot de markt) identificatie. Hierdoor vervullen zij een belangrijke functie in het bewaren van maatschappelijk evenwicht (Van der Donk 2001). Het kan daarbij gaan om zogeheten 'single issue'-organisaties als Greenpeace en Natuurmonumenten, maar ook om min of meer hybride organisatievormen die ontstaan om de politiek te beïnvloeden, bijvoorbeeld door een e-mail-bombardement. Dergelijke organisaties dragen bij aan de samenhang binnen en tussen groepen. Zij vormen een belangrijk deel van het zelforganiserend vermogen in de samenleving.

In een proces waarin de bestuurlijke vernieuwing voorop staat, ligt het risico besloten dat alle aandacht wordt opgeëist door de onderlinge verhoudingen en de afstemming tussen de verschillende instanties. De betrokkenen richten de blik als vanzelf naar binnen. De overheid en de instanties komen centraal te staan, en niet de burgers, de maatschappelijke verbanden waarvan zij deel uitmaken en de samenleving. In zo'n situatie denkt men vanuit een top-downbenadering vooral in termen van verantwoordelijkheden, bevoegdheden en voorzieningen. Bij gemeenten leidt dat tot ingrijpende reorganisaties. Als resultante ontstaan soms ingewikkelde bestuurlijke organisatieschema's die in naam vanuit de burger werken, maar daar in de praktijk (nog) onvoldoende in slagen (Hendriks en Tops 2001).

De rol van de overheid zou ondersteunend moeten zijn en gekarakteriseerd door de kunst van de beperking: het scheppen van voorwaarden voor het nemen van initiatieven (Duyvendak en Van der Graaf 2000). Dat kan heel actieve vormen aannemen, maar het doel is steeds om eigen activiteiten van burgers en hun maatschappelijke verbanden te entameren en zonodig te ondersteunen. Door aan te sluiten bij de verschillende maatschappelijke verbanden – die veelal homogeen van karakter of samenstelling zijn –, kan de gemeente in haar beleid rekening houden met de diversiteit in de samenleving.

Nadeel van connectie

"Ik ben nu zes jaar in Nederland, maar ik ben hier weer baby geworden." Zo verwoordt Neçdet Kartal (40) zijn gevoelens over de korte beroepskeuzecursus TIP (Taalleerders Intake Programma) die hij volgde op het Rotterdamse Albeda College. Een van de onderdelen was dat hij bij een andere cursist de tanden moest poetsen. "Vreemd", vindt Kartal dat. "Ik weet niet waarom dat moet, maar ik heb het niet gedaan", zegt hij en schudt zeer beslist zijn hoofd. "Dat gebeurt om te zien of iemand geschikt is om in de verzorging te werken. Zo kijken we of hij niet terugschrikt voor lijfelijk contact", verklaart docente Margriet de Rooij de tandenpoetstest. Neçdet Kartal is econoom en werkte in Turkije als landmeter. In Nederland bleef zijn carrière steken in een pizzeria. Tot nu toe heeft niemand hem kunnen vertellen of en hoe hij zijn oude vak weer kan oppakken. (Kuijper, 1999)

4.2 Meerjarige ontwikkelingsprogramma's

Gemeenten stellen meerjarige ontwikkelingsprogramma's (MOP's) op. Zij houden daarbij rekening met de doelstellingen die het Rijk heeft geformuleerd. Zoals we in hoofdstuk 2 zagen, zijn deze plannen van de verschillende gemeenten bekritiseerd omdat ze te eenvormig zijn en te weinig gebaseerd zijn op de stadseigen problemen (CPB 2000). Ook het monitoren van de resultaten van de MOP's kan aanleiding zijn tot die grote eenvormigheid.

Deze punten van kritiek zullen verdwijnen als er aan twee voorwaarden wordt voldaan.

In de eerste plaats is het nodig dat de steden de nieuwe werkwijze, die een gevolg is van de bestuurlijke vernieuwing, verinnerlijken. Dat betekent dat het MOP méér moet zijn dan een instrument om landelijke financiering aan te boren: de steden moeten hun verantwoordelijkheid nemen voor de aanpak van de eigen lokale problematiek.

In de tweede plaats is het nodig dat de MOP's van onderaf tot stand komen. Dan kan het gemeentelijk beleid géént worden op de specifieke kennis van instanties, instellingen en maatschappelijke verbanden, en dan kan de gemeente rekening houden met de wensen en behoeften van burgers. Kortom, de kans op maatwerk groeit.

Het Rijk heeft de MOP's vooral inhoudelijk getoetst. Hoewel het als procesvereiste is opgenomen, is bij de toetsing weinig nadruk gelegd op de mate en de vorm waarin burgers, instellingen en andere maatschappelijke verbanden bij de planvorming zijn betrokken. Laat staan dat hun opvattingen over de gemeentelijke knelpunten het uitgangspunt van het planningsproces zouden vormen. De indruk bestaat dat die inbreng over het algemeen beperkt is geweest.

Ook wordt weinig aandacht besteed aan de samenwerking tussen gemeenten en instellingen en tussen deze instellingen onderling. Als gevolg daarvan geven steden zelden aan dat de samenwerking met partners voor obstakels kan zorgen (CPB 2000).

Volgens de RMO laten gemeenten hierdoor kansen ongebruikt het zelforganiserend vermogen in de samenleving ten volle te benutten om problemen op lokaal niveau op te lossen. De noodzakelijk geachte samenwerking kan gestalte krijgen door het sluiten van overeenkomsten tussen gemeente en instellingen, waarbij bijvoorbeeld de ketenverantwoordelijkheid voor de hulp- en dienstverlening wordt benadrukt (RMO 1997). Voor de sociale pijler heeft de gemeente Leeuwarden dit bijvoorbeeld uitgewerkt (Gemeente Leeuwarden 2001).

Gelet hierop dienen de betrokkenen in de derde GSB-periode bij de toetsing van MOP's nauwkeuriger na te gaan of de proceseisen zijn toegepast bij de totstandkoming van het MOP.

4.3 Integraliteit

Voor het aanpakken van ingewikkelde maatschappelijke problemen zijn samenwerking en afstemming van de inzet van gemeente, instanties, instellingen en maatschappelijke verbanden noodzakelijk. Verkokering staat deze samenwerking soms in de weg, niet alleen op landelijk, maar ook op gemeentelijk niveau. Het GSB beoogt deze verkokering tegen te gaan. Gemeenten blijken echter de mogelijkheden om tot een samenhangende aanpak te komen, nog niet volledig te benutten (SCP 2000). Ook lijkt het dat de drie pijlers, bedoeld als instrument tegen ontschotting, zich tot nieuwe schotten ontwikkelen (Duyvendak et al. 2001). Het spreekt voor zich, dat beleidsintegratie niet alleen binnen, maar ook tussen pijlers gestalte moet kunnen krijgen. Bovendien voeren de gemeenten naast het GSB andere integrale beleidsprogramma's uit. In Rotterdam zijn er om drie integrale programma's: de stedelijke vernieuwing, de strategische wijkaanpak en sociaal investeren (Gemeente Rotterdam 1998). De RMO vraagt zich af wat integraliteit nog inhoudt, als er zoveel integrale programma's naast elkaar kunnen bestaan.

Wie is de baas?

"De instellingen hebben het gevoel dat er, ondermeer met het grotestedenbeleid, veel gedropt wordt in het Oude Noorden (in Rotterdam, red.). Het gevoel dat men er nog greep op heeft, is soms ver te zoeken. Als we met de deelgemeente spreken, blijken we de derde lichter onderzoekers te zijn die langskomt die dag. Er zijn zoveel geldstromen en beleidsinterventies dat ook de deelgemeente nog maar marginaal kan sturen. Mogelijk betekenen dergelijke grote geldstromen dus zowel een zekere bedreiging voor de democratie op deelgemeenteniveau als voor de greep van het uitvoerende niveau op de integratie. Een deelgemeentebestuurder verzucht: 'Wij zijn de baas, zeggen we. Maar dat zijn we helemaal niet'." (Fortuin en Wentink, 1999)

In de doorstartconvenanten is afgesproken dat het Rijk zich zal inspannen om te komen tot een verdere integrale benadering van het GSB (BZK 1999b). De huidige opzet blijkt risicomijdend gedrag bij het opstellen van de gemeentelijke plannen te stimuleren. Steden enten hun plannen namelijk op de eisen die de financieringsstromen eraan stellen. Om de stadseigen problemen op te lossen, is echter beleidsinnovatie en creativiteit nodig (RMO 2000b).

Bij dit pleidooi voor ontschotting past een relativerende opmerking.

Volledige ontschotting binnen het GSB biedt steden geen onbegrensde keuzevrijheid in de aanpak van hun problemen. Enerzijds zijn er delen van relevante beleidsterreinen die ook na ontschotting geen deel uitmaken van het GSB, zoals onderwijs, zorg, justitie, en verkeer en vervoer. Anderzijds heeft het GSB doelstellingen op terreinen waarvan de oplossingen niet altijd op het schaalniveau van de gemeente te vinden zijn, zoals de regionale woningmarkt of de regionale arbeidsmarkt (Krayenbosch 2001).

Gegeven de landelijke politieke verantwoordelijkheden en de gedifferentieerdheid van de problematiek is niet te ontkomen aan het aanbrengen van samenhang en afstemming. Het schakelen tussen en afstemmen van niveaus blijft ook na een verdere ontschotting aan de orde. Voor de aanpak van maatschappelijke problemen is het immers van groot belang dat de klant echt maatwerk krijgt, ondanks wet- en regelgeving en ondanks de verschillende instellingen die zich met de uitvoering bezighouden. Het gaat er om bij wisselende omstandigheden steeds weer samenhang te kunnen creëren (Fortuin en Wentink 1999), waarbij rekening wordt gehouden met individuele en groepsverschillen. Dit vraagt van instellingen de bereidheid om de nek uit te steken en over de grenzen van bestaande wet- en regelgeving heen de klant te helpen. Voor de gemeente betekent dit de bereidheid aan te sluiten bij het zelforganiserend vermogen van afzonderlijke burgers en van groepen burgers zonder daarbij kunstmatige eisen te stellen omtrent afspiegeling en heterogeniteit.

4.4 Meetbare doelstellingen

Het GSB beoogt het traditionele sturen op input te veranderen in het sturen op basis van meetbare doelstellingen en af te rekenen over gemeentelijke effecten. De bedoeling is te komen tot een doelgerichtere publieke sector. Deze inzet, die de RMO uitdrukkelijk steunt, stelt eisen aan de formulering van doelstellingen, te meer als de effecten van dat beleid bij herhaling gemeten worden.

Hiervoor zijn niet alleen meetbare doelstellingen nodig, maar ook een adequaat meetinstrumentarium. Dit instrumentarium moet voldoende betrouwbaar en valide zijn, en met de juiste frequentie en op de juiste schaal worden toegepast. Dit gebeurt op basis van het adagium 'meten is weten' (Intomart 2000). De reikwijdte van dit adagium is echter beperkt als je niet weet wat je meet.

Bij de huidige doelstellingen zijn kanttekeningen te plaatsen. Zo is de noodzakelijke beleidsinformatie niet altijd toereikend, liggen de doelstellingen niet altijd binnen handbereik van de steden en zijn de meetbare GSB-doelstellingen moeilijk te hanteren. (AR 1999 en CPB 2000). Enkele voorbeelden illustreren dit.

- Uit onderzoek naar de GSB-monitor Leefbaarheid en Veiligheid blijkt dat een aantal factoren die vaak in verband worden gebracht met leefbaarheid en veiligheid, zoals verloedering, daarmee in feite niet samenhangen (Intomart 2000).
- De meetbare doelstellingen uit het GSB zijn allemaal gesteld in termen van finale doelen die in belangrijke mate beïnvloed worden door externe factoren. Dit geeft ze enigszins het karakter van ‘papieren tijgers’. De gemeente kan op het terrein van de werkgelegenheid geen directe koppeling leggen tussen beleid en beleidseffect (CPB 2000).
- Bij de beoordeling van de gemeentelijke plannen hechtte het Rijk sterk aan de tevredenheid van bewoners met groenvoorzieningen. Onder meer Hengelo, Amsterdam en Utrecht kregen de opdracht op dit punt nadere meetbare ambities te verwoorden.

In de praktijk blijkt het voor gemeenten ingewikkeld te zijn om de beleidsdoelstellingen zo te formuleren dat ze ook meetbaar zijn. Toch zullen er prestatieafspraken tussen Rijk en gemeenten moeten worden gemaakt. Volgens de RMO moet er voor worden gewaakt dat wat gemeenten of instellingen doen, bepaald wordt door wat kan worden gemeten. Daarom moeten gemeenten en instellingen niet alleen verantwoording afleggen aan de hand van goedgekozen indicatoren over de kwantitatieve resultaten van het beleid en de wijze waarop dat is gevoerd. Ze moeten ook verantwoording afleggen in kwalitatieve zin. Deze kwalitatieve verantwoording kan de vorm hebben van concrete verhalen van buurtbewoners over de verbetering van de leefsituatie en de veiligheid. Hierdoor ontstaat een completer beeld van het effect van het gevoerde beleid.

4.5 Beleidsuitvoering

De RMO bepleit een versterking van de positie van de zogeheten frontliniewerkers zowel binnen de instellingen als naar buiten. Zij moeten in hun werk in de wijken meer ruimte krijgen om hun verantwoordelijkheid te kunnen nemen. Frontliniewerkers, zoals wijkagenten en thuiszorgers, zullen veel meer dan nu in staat moeten zijn om voor de instelling onder woorden te brengen wat er op microniveau leeft, welke problemen er bij wie spelen, en wat er zou moeten gebeuren om op dat niveau tot oplossingen te komen. De informatie van de frontliniewerkers moet de ‘input’ vormen voor het formuleren van het beleid en voor de contacten van de instelling met andere organisaties, instanties en de gemeente. Deze informatie vormt, in de visie van de RMO, de basis voor de formulering van de doelstellingen van het GSB op lokaal niveau.

(Geen) ruimte voor de frontlinie

Een groep allochtone vrouwen zou in de ogen van de gemeente waarin zij wonen, baat hebben bij taallessen in het kader van het oudkomersbeleid. De vrouwen bleken graag Nederlandse les te volgen, maar niet bij het ROC. Zij prefereerden een locatie in de buurt, waar zij hun kinderen konden meenemen, en waar mannen geen toegang hadden. De betrokken ambtenaar en de vrouwen werden het eens, en er werd een leslokaal gevonden.

Naderhand bleek dat de ambtenaar voor niets een aanbod op maat had gecomponeerd: de gemeente bood educatie uitsluitend in het ROC aan, uitzonderingen waren niet mogelijk.

Dit verhaal leert twee lessen. In de eerste plaats dat de ambtenaar binnen onduidelijke kaders op zoek ging naar maatwerk. In de tweede plaats dat een beleidsregel het behalen van de doelstelling in de weg kan staan.

Het bieden van maatwerk moet voorop staan. Dit kan wanneer instellingen duidelijke kaders formuleren waarbinnen frontliniewerkers meer bevoegdheden krijgen op het microniveau. Maatwerk bieden gedijt wanneer frontliniewerkers kunnen ‘bemiddelen’ tussen de specifieke situatie, wensen en belemmeringen van de betrokkenen in de wijk, en de doelstellingen van het beleid. Zij moeten bijvoorbeeld toezeggingen kunnen doen aan buurtbewoners over de verbetering van de sociale veiligheid of de inrichting van de openbare ruimte, of afspraken kunnen maken met andere frontliniewerkers over het aanbod. Succesvolle projecten worden vaak aangestuurd door eigenzinnige en onorthodoxe projectleiders (Hendriks en Tops 2000).

Deze benadering heeft tot gevolg dat de verhoudingen binnen instellingen en organisaties kantelen. De ‘back office’ moet meer dan nu het geval is ten dienste staan van het primaire proces in de ‘front office’. Wanneer uitvoeringsbevoegdheden in grotere mate zijn toegekend aan frontliniewerkers, heeft dat niet alleen gevolgen voor het middenkader in de organisatie, maar ook voor leidinggevendenden die hun directe invloed op het dagelijkse primaire proces zien verminderen. Frontliniewerkers krijgen weliswaar meer bevoegdheden, maar dit betekent ook dat zij zich minder makkelijk achter bureaucratische procedures kunnen verschuilen. Vanzelfsprekend zullen zij zich in deze structuur ook tegenover hun leidinggevendenden moeten verantwoorden. Deze verantwoording richt zich vooral op de bereikte resultaten.

De integratie van beleid, het afstemmen van initiatieven en het betrekken van de relevante partners moet op dit mesoniveau – tussen gemeenten en instellingen – plaatsvinden. Dat biedt enerzijds meer ruimte om

verantwoordelijkheden te situeren en anderzijds meer ruimte voor een aanpak op maat. Ook de bevoegdheidsverdeling moet helder zijn, aangezien binnen de sociale pijler veel organisaties met veel specialisaties actief zijn. Dat heeft tot gevolg dat cliënten vaak een lange zoektocht langs de instellingen moeten maken. De vragen waarmee mensen zitten, passen maar zelden precies binnen de institutionele logica. Daarom is er samenwerking en afstemming nodig, niet alleen tussen frontliniewerkers, maar ook op mesoniveau tussen de betrokken instanties en instellingen. Idealiter is één instantie of persoon bemiddelaar tussen de wensen en capaciteiten van de betrokken cliënt en de mogelijkheden die de aanbodzijde vanuit een professionele optiek kan bieden. Dit is een van de methoden die geschikt is voor het aanbrengen van samenhang. Elke stad moet zijn eigen methode kiezen, maar de steden zouden wel kunnen leren van elkaars goede ervaringen.

Samenwerking is noodzaak

De Amsterdamse hoofdcommissaris Kuiper bij het verschijnen van het Jaarverslag 2000: "Ons streven is om de criminaliteit in deze regio verder omlaag te brengen. Maar alle richtingaanwijzers staan de andere kant op. Denk aan het contrast tussen arm en rijk dat steeds groter wordt, de 24-uurs economie, de moeizame assimilatie en integratie van bepaalde bevolkingsgroepen, het vervagen van normen en waarden en de overlast die een deel van de jeugd geeft. Dit hangt samen met ingewikkelde politieke en maatschappelijke ontwikkelingen."

Soms is de oplossing heel eenvoudig, meent Kuiper. Vroeger moesten discogangers, als de dancing dicht ging, een of twee uur wachten op de nachtbus. De dronken en baldadige jongeren gaven veel overlast op straat. Na overleg met het gemeentelijk vervoerbedrijf sluiten de bus-tijden nu beter aan op het uitgaan van de disco's. En omdat de gemeente meer pispakken neerzette, hoeft de politie nu minder op te treden tegen wildplassers.

Kuiper: "Dankzij dergelijke kleine stapjes, tot stand gekomen in goed overleg met de verschillende partijen, worden buurten langzamerhand veiliger, schoner en leefbaarder."

Uit: <http://www.politie-amsterdam-amstelland.nl/files/jaar-verslag2000.html>

4.6 Verantwoording en evaluatie

De sociale pijler van het grotestedenbeleid bestaat uit een integraal kader voor 37 specifieke rijksregelingen. In veel gevallen zijn die regelingen onafhankelijk van of voorafgaand aan het GSB opgesteld. Daarnaast is er nog een Europees grotestedenbeleid, met een eigen verantwoordingswijze die de steden als tamelijk veeleisend ervaren, en dat naast het

Nederlandse GSB staat. Dit Europese beleid blijft hier verder buiten beschouwing.

De veelheid aan verschillende regelingen leidt in veel gevallen tot een dubbele verantwoordingsplicht van de gemeenten aan de ministeries (Wilms 2001), met name in de sociale pijler. De regelingen in deze pijler beslaan zeer uiteenlopende terreinen. Gemeenten verantwoorden zich éénmaal volgens de programmatische opzet van het GSB tegenover de minister van Grote Steden- en Integratiebeleid, en éénmaal in een specifiek document tegenover het 'vakdepartement' (bijvoorbeeld Onderwijs, Justitie of Sociale Zaken). De informatie die wordt gevraagd en de voorwaarden die zijn gesteld, zijn niet altijd dezelfde. Ook de termijnen kunnen verschillen waarover verantwoording moet worden afgelegd. Deze constructie ondergraaft de programmatische en integrale opzet van het GSB. De RMO pleit daarom voor het opheffen van de dubbele verantwoordingsplicht over de specifieke regelingen.

Voor problemen die zichtbaar bestaan en die het sociale domein kenmerken, maar waarvoor geen onomstreden oplossingen voorhanden zijn, – de zogeheten 'wicked problems' – is differentiëren en experimenteren verstandig (RMO 2000b). Door verschillende benaderingen uit te testen, kan men kennis verwerven over de doeltreffendheid van verschillende beleidsstrategieën (Denters 2001a). Een voorwaarde is wel dat het proces van differentiëren en experimenteren steeds wordt afgesloten met 'leren'.

Binnen het GSB is het noodzakelijke leervermogen op twee manieren geïnstitutionaliseerd: enerzijds in de monitors en anderzijds in het proces van visitatie en zelfanalyse. De RMO constateert een sterke toename van het aantal monitors. Het is de vraag of dat nodig is om tot een goede beleidsverantwoording te kunnen komen. Daarnaast kan het Kennis Centrum Grote Steden zowel op het bestuurlijke als het inhoudelijke vlak voor steden een belangrijke rol gaan vervullen.

Monitor-industrie

In het Deventer grotestedenbeleid bestaan elf programma's. Hiervoor zijn in de voorzomer van 2001 tien monitors beschikbaar waarin in totaal een kleine 200 te meten beleidseffecten en -resultaten worden genoemd. De gegevens variëren van heel concreet, zoals het aantal kinderopvangplaatsen, tot meer abstract, zoals de tevredenheid over de groenvoorziening uitgedrukt in een rapportcijfer van 1 tot 10.

Het systeem van monitoring is duidelijk nog in ontwikkeling. Een minderheid van de gegevens is al beschikbaar, veel moet de komende paar jaar worden ontwikkeld. Opvallend is tevens dat in de monitors regelmatig gesteld wordt dat een nadere definiëring van het concept nodig is, zoals bij 'brede school' of 'sluitende keten', voordat effectmeting kan plaatsvinden.

(Gemeente Deventer, 2001)

Bij de zelfanalyse die aan de visitatie vooraf gaat, wordt nu nog te weinig rekening gehouden met de ervaring en kennis van de instellingen en instanties die het beleid uitvoeren.

Bij de visitatie toetst een externe commissie het beleid dat de verschillende gemeenten hebben gevoerd. Deelname aan deze externe evaluatie vergt vertrouwen van elk van de gemeenten in de objectiviteit van het oordeel van de commissie. Men zou van 'benchmarken' kunnen spreken. De RMO vindt het essentieel dat bij toekomstige zelfevaluaties en visitaties de procesvereisten van het GSB veel aandacht krijgen, en met name de wijze waarop instellingen, instanties en burgers betrokken zijn bij de totstandkoming van de MOP's en de uitvoering daarvan.

De Raad meent voorts dat de gemeente zich voor het gevoerde beleid in eerste instantie dient te verantwoorden tegenover de burgers en de lokale instituties, en vervolgens tegenover het Rijk. Dat betekent een wending in het denken over verantwoording: 'public governance' komt op de eerste plaats, daarna volgt 'government'. Public governance vraagt om een gedifferentieerde verantwoording. De gemeente zal zich anders tegenover burgers en lokale instituties, zoals de gemeenteraad, verantwoorden dan tegenover het Rijk. Verder houdt deze rangorde in dat, precies zoals in de plannen en meerjarige ontwikkelingsprogramma's, ook in de verantwoording meer de nadruk komt te liggen op stadseigen situaties, problemen en maatregelen. Ook hier meent de Raad dat in de toetsing van de verantwoording door het Rijk de stadseigenheid centraal moet staan, en niet de verantwoordingsmallen van het Rijk. De gemeenten moeten van het Rijk de ruimte krijgen om een eigen, stadsgekleurde verantwoording op te stellen.

4.7 Conclusie

De RMO stelt vast dat de problemen die in dit hoofdstuk zijn gesignaleerd, niet het gevolg zijn van de richting die met het huidige besturingskader GSB is ingeslagen, maar vooral van de omstandigheid dat die weg nog niet ver genoeg is gegaan. De Raad is van oordeel dat de bestuurlijke vernieuwing die GSB beoogt, nog niet in voldoende mate doorwerking heeft gekregen. Met name op gemeentelijk niveau schiet die uitwerking vooralsnog tekort. De bestuurlijke vernieuwing van het GSB is vooral van betekenis gebleken voor de relatie tussen het Rijk en de gemeente en de gemeentelijke organisatie. Te weinig is dat het geval voor de relatie tussen de gemeente en de instellingen, voor de relaties binnen instellingen en voor de relatie tussen instellingen en burgers.

Het effect is dat gemeenten en instellingen te weinig gebruik maken van het zelforganiserend vermogen in de samenleving.

In een derde periode voor het grotestedenbeleid moet de aandacht dan ook vooral gericht zijn op het doorgrijpen en het laten beklijven van deze bestuurlijke vernieuwing op het lokale niveau in al zijn geledingen.

5 Aanbevelingen

5.1 Van uitzondering naar regel

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling is van oordeel dat het grotestedenbeleid moet worden gecontinueerd, maar dan met versterkte aandacht voor de kenmerken van het bestuurlijke model waarop het is gebaseerd. De uitdaging voor de komende periode ligt vooral in de doorwerking en consequente uitwerking van de principes uit het GSB voor de sociale pijler. Deze doorwerking dient in de ogen van de RMO beslist niet tot de verhouding tussen bestuurslagen beperkt te worden, maar moet juist ook betrekking hebben op de relaties tussen gemeente en instelling, binnen de instelling tussen instellingsmanagement en de frontliniewerker, en tussen frontliniewerkers en (groepen van) burgers. Denk aan het aansluiten bij initiatieven van burgers en hun maatschappelijke verbanden, of aan de ‘front offices’ die voor burgers herkenbaar en goed toegerust zijn, en die effectieve contacten onderhouden met hun ‘back office’. Verder zullen instellingen onderling allianties moeten sluiten om op uitvoeringsniveau tot goede afspraken te komen (ketensamenwerking). Het gaat erom dat deze vernieuwende werkwijze in het publieke domein beklijft.

De derde termijn van het GSB moet ‘oogsttijd’ worden. Na deze termijn zal het GSB zijn vernieuwende werking op de bestuurlijke verhoudingen grotendeels hebben gehad. De in gang gezette moderniseringsslag zal uiteindelijk verankerd moeten worden in de reguliere organisatie en werkwijze van de gemeenten en de instellingen. Het kan meegewogen worden bij de nieuwe BANS-akkoorden en de uitwerking van de voorstellen van de Commissie Elzinga. Voor de RMO houdt dat in dat er geen nieuwe bestuurlijke structuren worden gemaakt aangezien deze, zeker op termijn, de mogelijke verkokering van GSB zullen bevorderen.

5.2 Een aangescherpt besturingsparadigma

Voor het doorvoeren van de vernieuwingsimpuls geeft de Raad de volgende aanbevelingen.

Zwaartepunt in de samenleving

Het zwaartepunt van het grotestedenbeleid moet bij de beleidsuitvoering in de samenleving liggen. Sociale samenhang in de stad wordt in sterke mate bepaald door de wisselwerking tussen informele verbanden en sociale netwerken: het middenveld. Ook in dit ‘tussengebied’ – de informele sfeer tussen overheid, markt en privé-sfeer – is ketensamenwerking en interactiviteit mogelijk. Dat kan in bepaalde gevallen betekenen dat de beleidsmakers hun aandacht en concentratie minder naar ‘boven’ –

op de landelijke of gemeentelijke beleidsontwikkeling – moeten richten, maar meer naar binnen’ – naar het zelforganiserend vermogen van de samenleving.

Lokale kansen en problemen centraal

Bij het zoeken naar oplossingen moeten de steden uitgaan van hun eigen gemeentelijke problematiek en de kansen en mogelijkheden op lokaal niveau. De stadseigen kwesties moeten de prioriteiten voor het grote-stedenbeleid bepalen.

Maatwerk binnen duidelijke kaders

Voor de uitvoering is het van belang dat er een flinke eigen beslissingsruimte en verantwoordelijkheid komt voor frontliniewerkers, begrensd door kadergevende afspraken. Zij kunnen daarmee beter een samenhangende aanpak leveren en tegemoet komen aan de diversiteit die past bij specifieke lokale problemen.

Rekenschap door public governance

De gemeente dient zich voor het beleid in eerste instantie te verantwoorden tegenover de burgers en de lokale instituties, en vervolgens tegenover het Rijk. Dat betekent een wending in het denken over verantwoording: ‘public governance’ komt op de eerste plaats, daarna volgt ‘government’. Public governance vraagt om een gedifferentieerde verantwoording. De gemeenten moeten van het Rijk de ruimte krijgen om een eigen, stadsgekleurde verantwoording op te stellen.

Meten en kwaliteit

Het is van belang duidelijke kwalitatieve en kwantitatieve prestatieafspraken te maken tussen Rijk en steden, ook al blijkt het meten van beleidsprestaties in de sociale pijler vaak een ingewikkelde exercitie te zijn. Volgens de RMO moet er voor worden gewaakt dat wat gemeenten of instellingen doen, bepaald wordt door wat kan worden gemeten. Kwalitatieve verantwoordingen kunnen de vorm hebben van concrete verhalen van buurtbewoners over de verbetering van de leefsituatie en de veiligheid. Hierdoor ontstaat een completer beeld van het effect van het gevoerde beleid.

Beleidsvorming van onderop

Het beleid moet zijn gericht op instituties en sociale processen en van onderop tot stand komen. Daarbij is het van belang om aansluiting te vinden bij maatschappelijke netwerken. Ook de meerjarige ontwikkelingsprogramma’s die de steden in het kader van het GSB opstellen, dienen volgens dit beleidsprincipe tot stand te komen en op publieksparticipatie te steunen.

Integraliteit vanuit probleem

Het belang van een integrale aanpak staat nergens ter discussie, maar komt in de praktijk niet altijd van de grond. In de uitvoering is het van belang om de integraliteit vanuit de samenhang van problemen te creëren en niet alles met alles te verknopen.

'Wicked problems' openbreken

De kwesties in de steden zijn vaak wicked – of venijnige – problems. Dát de problemen bestaan, is voor iedereen zichtbaar, maar over hun aard en de mogelijke oplossingen bestaat fundamenteel verschil van inzicht. Het is noodzakelijk om deze 'wicked problems' in het GSB open te breken door middel van een uitproberende benadering en een lerende overheid.

Menselijke maat

Grootschalige organisaties staan vaak als efficiënt te boek. Voor de doelstellingen van de sociale pijler – die te maken hebben met participatie en integratie – is het echter van belang kleinschalige contexten in de grote steden te creëren. Kleinschaligheid – de menselijke maat – is nodig om op de specifieke omstandigheden van individuele burgers te kunnen inspelen en hen maatwerk te leveren. Dit verhoogt de effectiviteit van het beleid.

In een schema vervat ziet dit alles er als volgt uit:

Nu: GSB II	Straks: GSB III
Het zwaartepunt ligt bij de beleidsontwikkeling op landelijk en gemeentelijk niveau	Het zwaartepunt verschuift naar de beleidsuitvoering in de samenleving
Kunstmatige integraliteit	Integraliteit vanuit de samenhang van problemen
Grote eenvormige plannen voor het oplossen van stedelijke problematiek	Noodzaak om op gemeentelijk niveau 'wicked problems' open te breken
Monitoring is bepalend voor de meting van het effect	Rekenschap geven met behulp van 'public governance'
Systeemgericht, dat wil zeggen 'van boven af'	Gericht op instituties en processen, dat wil zeggen 'van onderop' aansluitend bij sociale netwerken van burgers
Een verscheidenheid aan projecten neergelegd in programma's	Een uitproberende, lerende benadering van problemen in herhalende processen

5.3 Antwoorden op de vragen van de minister

De minister van Grote Steden- en Integratiebeleid heeft expliciet de vragen 3 tot en met 6 aan de RMO voorgelegd. Hieronder volgen de antwoorden.

3. Sluit de inhoudelijke reikwijdte van de drie pijlers voldoende aan bij de opgaven waarvoor de steden worden gesteld?

In beginsel sluit de inhoudelijke reikwijdte van de drie pijlers van het GSB aan bij de opdracht waarvoor de steden staan, althans voorzover het achterstandsproblematiek betreft. Het komt de RMO voor dat een verdere verbreding van de terreinen nodig zal zijn naar verkeer en vervoer en naar meer deelterreinen bij de ministeries van Onderwijs, Justitie en Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Het grotestedenbeleid is oorspronkelijk bedoeld om de relatieve achteruitgang van de grote steden met een gerichte impuls te keren. In de loop van de tijd veralgemeniseerde dit tot een andere benadering van beleid. De RMO ondersteunt vanuit bestuurlijk perspectief die veralgemenisering. De vraag die rest is: op welke wijzen kunnen sociale achterstanden dan worden bestreden? Bij de beantwoording dient bedacht te worden dat een goed algemeen sociaal beleid sociale achterstanden voor een aanzienlijk deel ook weet te voorkomen. Desalniettemin zal het noodzakelijk zijn voor specifieke groepen aanvullend beleid te voeren, bijvoorbeeld versterking van de frontlinie van instellingen die zich richten op jongeren in achterstandssituaties.

Speciale aandacht vraagt nog de positie van de sociale pijler in het GSB. Op de vraag hoe die kan worden versterkt, geeft de RMO in dit advies niet zozeer een inhoudelijk als wel een organisatorisch en procedureel antwoord. De versterking van de sociale pijler is in de ogen van de RMO uiteindelijk afhankelijk van twee zaken. Enerzijds een consequente keuze om specifieke achterstanden te lijf te gaan, en anderzijds een andersoortige werkwijze en organisatie binnen de sociale sector. Het gaat in de sociale infrastructuur om het aansluiten bij sociale netwerken c.q. maatschappelijke verbanden en om het bevorderen van participatie. Dit betekent dat de inhoud van de sociale pijler niet van bovenaf wordt opgelegd, maar van onderaf tot stand zal moeten komen. De samenhang van de sociale pijler moet in de ogen van de Raad op het niveau van de stad tot stand worden gebracht; het Rijk moet daarvoor de voorwaarden scheppen.

4. Dekken de negen meetbare doelstellingen uit het GSB-toetsingskader en de operationalisatie daarvan de reikwijdte en de aanpak van het GSB in voldoende mate?

De negen meetbare doelstellingen dekken de ambitie van het Rijk door de verschillende departementen. Een ambitie die in beginsel top down is, ondanks het feit dat de gemeenten daaraan zelf invulling geven. De RMO is van mening dat de gemeenten de stadseigen problemen en kansen centraal moeten stellen en op basis daarvan een meerjaren ontwikkelingsprogramma (MOP) ontwikkelen. Daarbij hecht de RMO eraan dat de gemeente gebruik maakt van kennis en ervaring van burgers en hun sociale netwerken, instellingen en instanties. Bij de toetsing zal met name aan dit soort procesvereisten meer aandacht moeten worden besteed, dan aan de feitelijke dekking van de doelstellingen. Voorkomen moet worden dat systeemfactoren, zoals doelstellingen op deelterreinen en beschikbare subsidies, bepalen waaraan het MOP aandacht besteedt.

5. 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 overheidsinspanningen enerzijds en de maatschappelijke effecten anderzijds beter inzichtelijk gemaakt worden?

Verantwoording dient plaats te vinden op verschillende niveaus op basis van de voor vier jaar gesloten convenanten. Allereerst zullen de instellingen en instanties verantwoording dienen af te leggen aan de gemeente. In die verantwoording moet duidelijk worden wat de instellingen hebben bereikt en met welke middelen. De gemeente zal over haar inspanningen verantwoording moeten afleggen aan haar burgers. Zij moet kunnen aangeven dat de middelen verantwoord zijn uitgegeven en dat de resultaten de gestelde doelstellingen in het MOP dichterbij hebben gebracht. Een belangrijk instrument dat in die verantwoordingscyclus een rol speelt, is de rapportage van de visitatiecommissie GSB. De gemeenteraad zal, het geheel overziende, een oordeel moeten uitspreken over het gevoerde beleid.

Vervolgens zal de gemeente verantwoording moeten afleggen aan het Rijk over de besteding van de middelen en de daarmee bereikte maatschappelijke effecten. In die verantwoording spelen de resultaten van de publieke verantwoording, de toetsing op grond van het MOP, de rapportage van de visitatiecommissie en het eindoordeel van de gemeenteraad een belangrijke rol. Deze publieke, kwalitatieve verantwoording vindt plaats naast de kwantitatieve en financiële verantwoording. Deze kwalitatieve verantwoording acht de RMO nodig om te voorkomen dat hetgeen gemeenten en instellingen doen, bepaald wordt door wat kan worden gemeten. Deze kwalitatieve verantwoording kan de vorm hebben van concrete verhalen van buurtbewoners over de verbetering van de

leefsituatie en de veiligheid.

De Raad is van mening dat de dubbele verantwoording over de specifieke regelingen moet worden afgeschaft.

Vanwege de verschillen tussen de MOP's van de gemeenten zal het Rijk op basis van de verantwoording van die gemeenten inzicht moeten verwerven in de mate waarin de ambitie van het Rijk is gerealiseerd en welke middelen daarvoor zijn ingezet. Dit vormt de basis voor zijn verantwoording aan de Staten-Generaal. Aanvulling zal moeten komen van een onderzoek naar de effecten van het beleid in de gemeenten.

6. Dient afstemming en samenwerking door de steden met andere belanghebbenden (bewoners, bedrijven, instellingen, departementen, Europese Commissie) te worden geoptimaliseerd en zo ja, op welke wijze?

In het kader van het GSB zullen gemeenten bij het opstellen van de MOP's naar het oordeel van de RMO gebruik moeten maken van de informatie en kennis van burgers en hun netwerken, instellingen en instanties. Daarbij vervullen de werkers in de frontlinie een essentiële functie. Op basis van het plan zullen afspraken gemaakt moeten worden met instellingen en instanties om de vastgestelde doelstellingen te realiseren. De gemeente zal zich binnen die setting als een betrouwbare partner moeten opstellen. Dat betekent dat zij afspraken moet nakomen en dat zij toegankelijk is voor signalen van burgers en instellingen over de uitvoering van de plannen.

In hun relatie met de departementen zal een zekere versoering moeten plaatsvinden. Gemeenten zullen bij het opstellen van de MOP's hun oren minder moeten laten hangen naar de wensenlijstjes van de verschillende ministeries. Gemeenten zullen hun plannen moeten baseren op de gemeentelijke problemen en de kansen die zich daarbij voordoen onder meer door aan te sluiten op het zelforganiserend vermogen in de samenleving.



Bijlage 1

De adviesaanvraag

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

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 detailbemoeyenis 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

Datum
10 januari 2001

Ons kenmerk
GSB00/U102966

Onderdeel
DGOB

Inflichtingen
L. Koning
T (070) 426 7068
F (070) 426 7668

Uw kenmerk

Blad
1 van 4

Aantal bijlagen

Bezoekadres
Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Datum
10 januari 2001

Ons kenmerk
GSB00/U102966

Blad
2 van 4

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

Ons kenmerk
GSB00/U102966

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 (partiële) 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



Datum
10 januari 2001

Ons 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?

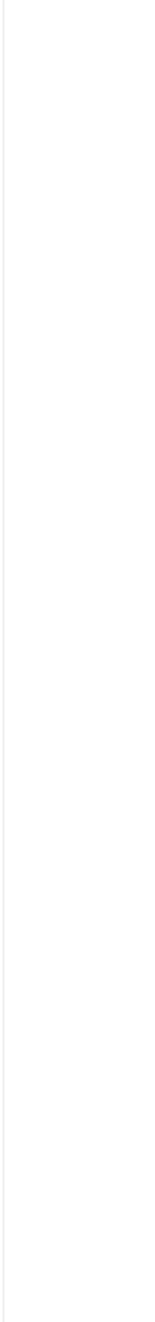
Ik verzoek u het advies uiterlijk 1 augustus 2001 aan mij uit te brengen.

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 2

Geraadpleegde deskundigen

Bijlage 2 Geraadpleegde deskundigen

Voor dit advies over het grotestedenbeleid hebben drie expertmeetings plaatsgevonden, te weten op 14 mei 2001 in Enschede, op 1 juni in Utrecht en op 13 juli in Den Haag. Daarnaast is gesproken met een aantal deskundigen. De namen van de deelnemers aan de expertmeetings en de deskundigen waarmee is gesproken, zijn hieronder in alfabetische volgorde opgenomen.

S.M.J. van der Aa-Hahn	Gemeenteraadslid Enschede
H.P.M. van Adrichem	Algemene Rekenkamer
D. Alink	Beleidsmedewerker CRIEM, Gemeente Enschede
M.F. Alvares	Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, Gemeente Utrecht
J. van Balveren	Stichting De Twern, Tilburg
M.J. Beckers	Gemeente Almere
F. van den Broek	Algemene Rekenkamer
F.P.G. van de Broek	Algemene Rekenkamer
E.W. van Dam	Algemene Rekenkamer
M. Davelaar	Verwey Jonker Instituut
S.A.H. Denters	Universiteit Twente
J.W. Duyvendak	Verwey Jonker Instituut
G. Dijkhuizen	Gemeenteraadslid Enschede
C.J.J. Eijgenraam	Centraal Planbureau
T. Eikenbroek	Bureau Wijkaanpak, Gemeente Rotterdam
M. Essers	Concernstaf Gemeente Enschede
W. Ety	Andersson Elffers Felix
K. Fortuin	Verwey-Jonker Instituut
T. Harreman	Voorzitter Deelgemeente Delfshaven, Rotterdam
B. ter Horst	Stadsdeelmanager centrum, Gemeente Enschede
P. Huurdeman	Gemeente Haarlem
H. Jacobs	Jeugdagent, Gemeente Enschede
F. Klarenbeek	Gemeente Eindhoven
L. Koning	Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties
J. Lagendijk	Gemeente Rotterdam
P.J. Langenberg	Raad voor het Openbaar Bestuur en Dienst Infrastructuur Verkeer en Vervoer, Gemeente Amsterdam
J. Laurier	Wethouder Gemeente Leiden
H.T. Lelieveldt	Universiteit Twente

F. Lohuis	Coördinator GSB, Gemeente Enschede
R. Neij	Dienst OCW, Gemeente Den Haag
A. Rijckenberg	VROM-raad
A.G. Schouw	Kennis Centrum Steden
M. Schuttert	Gemeente Deventer
L.M.J. Staal	Gemeente Den Haag
B. Teulings	Andersson Elffers Felix
W. Top	Gemeente Leeuwarden
P.E.W.M. Tops	Katholieke Universiteit Brabant
S. Tuluk	Jeugdagent, Gemeente Enschede
R. den Uyl	Radar, adviesbureau voor sociale vraagstukken
V. Veldheer	Sociaal- en Cultureel Planbureau
R. van der Wouden	Sociaal- en Cultureel Planbureau
R. Zunderdorp	Beleidsadviseur



Bijlage 3

Literatuur

Bijlage 3 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2001), *Grotestedenbeleid*. Tweede Kamer, 2000-2001, 27650, nrs. 1-2.

Boer, N. de (2001), *Nieuwe kansen voor de sociale pijler*. In: Tijdschrift voor de sociale sector, juli/aug. 2001: 16-19.

Bordewijk, P. en Klaassen, H.L. (2000), *Wij laten ons niet kennen. Een onderzoek naar het gebruik van kengetallen bij negen grotere gemeenten*. Den Haag, VNG Uitgeverij.

BZK (1995a), *Convenant Grote-Stedenbeleid - G4*. Den Haag

BZK (1995b), *Convenant Grote-Stedenbeleid - G15*. Den Haag.

BZK (1998a), *Grote-stedenbeleid: werk in uitvoering*. TK 1997 - 1998, 21 062, nr. 62.

BZK (1998b), *Grotestedenbeleid*. TK 1998 - 1999, 21 062, nr. 68.

BZK (1999a), *Grotestedenbeleid: denken, durven en doen*. TK 1998 - 1999, 21 062, nr. 77.

BZK (1999b), *Model doorstartconvenant*.
<http://www.grotestedenbeleid.net>

BZK (2001a), *Grotestedenbeleid: volop in beweging*. TK 2000 - 2001, 21 062, nr. 101.

BZK (2001b), *Grotestedenbeleid*. TK 2000 - 2001, 21 062, nr. 102.

Centraal Planbureau (2000), *Op weg naar een effectiever grotestedenbeleid*. Werkdocument no. 117. Den Haag: CPB.

Commissie-Brinkman (1998), *Groot onderhoud der Steden: samenwerking in samenhang*. Eindrapport van de visitatiecommissie Grotestedenbeleid, Den Haag.

Commissie-Etty (1998), *Deuren openen. Investeren in sociale integratie en participatie*. Rapportage van de 'Commissie Onderzoek lokale sociale infrastructuur'. Rijswijk: Ministerie van VWS.

Commissie-Peper (1998), *Een sociaal en ongedeeld Nederland. Partners in stad en land*. Rapportage van de 'Commissie Maatschappelijk draagvlak versterking lokale sociale infrastructuur'. Rijswijk: Ministerie van VWS

Denters, S.A.H., Heffen, O. van en Jong, H.M. de (1999), Grotestedenbeleid: tussenbalans en perspectief. In: *Bestuurskunde*, jrg. 8, nr. 3, p. 94 - 95.

Denters, S.A.H. (2001), *Verscheidenheid in het verschiet? Mogelijke achtergronden van uniformiteit in het gemeentelijk grotestedenbeleid*. Een beschouwing in opdracht van en als achtergrondstudie bij VROM-raad: *Verscheidenheid en samenhang: stedelijke ontwikkeling als meervoudige opgave*. Visie op de stad 2. Advies 025. Den Haag.

Donk, W.B.H.J van der (2001), *De Gedragen Gemeenschap. Over katholiek maatschappelijk organiseren de ontzuiling voorbij*. Tilburg/Den Haag: Sdu.

Duyvendak, J.W. en Graaf, P. van der (2000), *De dynamiek van de Sociale infrastructuur*. Als Bijlage opgenomen bij: RMO (2000b), *Ongekende aanknopingspunten. Strategieën voor de aanpassing van de sociale infrastructuur*. Den Haag: RMO/Sdu. Advies 11.

Duyvendak, J.W., et al. (2001), *De sociale pijler gefundeerd*. Erasmus Universiteit Rotterdam/Verwey-Jonker Instituut. Onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Fortuin, K. en Wentink, M. (1999), *Hoger springen. Naar een beleid dat integrale uitvoering faciliteert*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Gemeente Deventer (2001), Monitor programma's grotestedenbeleid, voorjaarsnota 2001-2005.

Gemeente Leeuwarden (2001), *Vernieuwend lokaal sociaal beleid in Leeuwarden, een ontdekkingsreis*. Gemeente Leeuwarden.

Gemeente Rotterdam (1998), *Uitvoeringsprogramma Wijkaanpak, Plan van Aanpak september 1998*. Gemeente Rotterdam, Dienst DS+V.

Hendriks, F. en Tops, P. (2000), *Stad in spagaat. Institutionele innovatie in het stadsbestuur*. Tilburg: Van Gorcum.

Hendriks, F. en Tops, P. (2001), *De paradoxale praktijk van de wijkaanpak. Een case study van de Wijkaanpak in Rotterdam Noord*. Tilburg: Stedennetwerk.

Intomart (2000), *Voor het beleid, achter de cijfers. De uitkomsten van de GSB-monitor veiligheid en leefbaarheid nader geanalyseerd*. Hilversum.

IPSV, Nieuwsbrief, ministerie van VROM. Jaargang 1, nr. 1, juni 2001.

Krayenbosch, G. (2001), *Het Grotestedenbeleid: Gevangen in haar eigen web? Een bestuurskundige analyse van het netwerk van het Grotestedenbeleid*. Den Haag: RMO interne publicatie.

Kuyper, J. *Het woud der initiatieven. Reusachtig ROC is een ondoordringbaar labyrint geworden*.
In: NRC Handelsblad 12 juni 1999.

Motie-De Boer, Rijpstra en Van Gent (Motie De Boer). TK 2001 21 062 nr. 95.

RMO (1997), *Kwaliteit in de buurt*. Den Haag: RMO/Sdu. Advies 4

RMO (2000a), *Aansprekend burgerschap. De relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers*.
Den Haag: RMO/Sdu. Advies 10.

RMO (2000b), *Ongekende aanknopingspunten. Strategieën voor de aanpassing van de sociale infrastructuur*. Den Haag: RMO/Sdu. Advies 11.

RMO (2001a), *Instituties in lijn met het moderne individu. De sociale agenda 2002-2006*. Den Haag: RMO/Sdu. Advies 17.

RMO (2001b), *Aansprekend opvoeden. Balanceren tussen steun en toezicht*.
Den Haag: RMO/Sdu. Advies 18.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2000), *Knelpunten in het stedelijk jeugdbeleid*. Onderzoeksrapport 2000/8. Den Haag: SCP.

Sociaal-Economische Raad (1998). *Samen voor de stad. Advies inzake het Grotestedenbeleid*. Advies 98-01. SER: Den Haag.

Tops, P.W. en Weterings, R. (1998), *De Groninger vensterscholen als eigentijds lokaal bestuur*. Delft: Eburon.

Vreeswijk, A.G.M. et al (2001), *Jaarboek 2000 Grotestedenbeleid*.
Rotterdam, ISEO/EUR.

Wilms, P.J.M. (2001), *Harmonisering financiële verantwoording budgetten Grotestedenbeleid*. Den Haag: Aerts, De Jong, Wilms, Goudriaan Public Economics BV. Onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

