



Grotestedenbeleid, voortzetten en verbouwen

Advies over grotestedenbeleid

VROM*raad*

Advies 030

De Raad voor de volkshuisvesting, de ruimtelijke ordening en het milieubeheer (VROM-raad) is ingesteld bij Wet van 10 oktober 1996 (Stb. 551). De Raad heeft tot taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over hoofdlijnen van het beleid inzake de duurzame kwaliteit van de leefomgeving en over andere onderdelen van het rijksbeleid die relevant zijn voor de hoofdlijnen van het beleid op het gebied van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer.

VROM-raad

Muzenstraat 89 (Zurichtoren)

Postbus 30949 - IPC 105

2500 GX Den Haag

telefoon: (070) 339 15 05

fax: (070) 339 19 70

E-mail: vromraad@minvrom.nl

Internet: www.vromraad.nl

Colofon

Grotestedenbeleid, voortzetten en verbouwen

Advies over grotestedenbeleid

VROM-raad, Den Haag, 2001

Overname van teksten is uitsluitend toegestaan onder bronvermelding.

Vormgeving omslag

Drupsteen + Straathof, Den Haag

Drukwerk

Opmeer Drukkerij bv, Den Haag

ISBN 90-75445-86-5

Grotestedenbeleid, voortzetten en verbouwen

Advies over grotestedenbeleid

Advies 030

31 oktober 2001



Aan de Minister van Grote Steden- en Integratiebeleid
de heer mr. R.H.I.M. van Boxtel
Postbus 20011
2500 CA Den Haag

datum: 3^e oktober 2001
kenmerk: brD* 1031.035
vri 2001* 19024
betreft: advies 'Grootstedenbeleid, voortzitten en verbouwen'

VROMraad

Mijnheer de Minister,

Bij brief van 10 januari 2001 (GSB00/U102966) heeft u de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv), de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), en de VROM-raad gevraagd advies uit te brengen over de optimalisatie van het stelsel grootstedenbeleid. Bij de beantwoording van uw vragen heeft afstemming plaatsgevonden tussen de raden. De VROM-raad is met name ingegaan op de inhoudelijke kant van het grootstedenbeleid en het schaalniveau.

De Raad adviseert het beleid voort te zetten, maar ook te verbouwen. Zo beveelt de Raad de rijksoverheid aan een regionale impuls aan het grootstedenbeleid te geven. Tussen de drie pijlers van het beleid moeten meer verbanden worden gelegd. In de sociale pijler is meer samenhang nodig en een specificatie tot het woon- en leefmilieu. In de fysieke pijler vergt de afstemming met verkeer, groen en ruimtelijk-economische structuurversterking aandacht. De stedelijke vernieuwing moet zich niet uitsluitend op de midden- en hogere inkomensgroepen richten, maar dient ook de kwaliteitsvraag van de lagere inkomensgroepen in de stad én de regio te agenderen. Het gehele beleid vraagt om een zeer gedifferentieerde aanpak en het terugdringen van standaarden.

Hoogachtend,

de voorzitter,

mr. P.G.A. Noorman

de algemeen secretaris,

drs. A. F. van de Klundert

Bijlage: Advies

Muzenstraat 89 1PC 105 postbus 30949 2500 GX DEN HAAG telefoon (070) 339 15 05
fax (070) 339 19 70 e-mail: vromraad@minvrom.nl internet: www.vromraad.nl

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1 Inleiding	6
2 Het grotestedenbeleid, apart beleid voor de Stad	8
2.1 De positie van de stad	8
2.2 Wortels van het beleid	9
2.3 Problemen	10
3 Inhoud van beleid	14
3.1 Algemeen	14
3.2 De fysieke pijler	15
3.3 De sociale pijler	21
3.4 De economische pijler	24
3.5 Verbinden, samenhang en integraliteit	27
4 Schaalniveau en sturing	30
4.1 De regio	30
4.2 Sturing	33
5 Conclusies	35
Literatuur	37
Bijlagen	
Bijlage 1 De adviesaanvraag	51
Bijlage 2 Consultaties	55
Bijlage 3 Samenstelling VROM-raad	59

Samenvatting

De VROM-raad adviseert tot voortzetten en verbouwen van het grotestedenbeleid.

Op tal van terreinen ligt er nog een forse opgave in de stedelijke gebieden voor: werken, wonen en samenleven. De risico's dat delen van de stad in een negatieve spiraal komen, zijn onverkort aanwezig. Een geconcentreerde beleidsaanpak is en blijft dus nodig. Dit geldt ook voor ontschotting, decentralisatie en integraliteit. Belangrijk is ook dat beleid de tijd krijgt om tot resultaten te komen. Met de steden zijn convenanten gesloten en gewekte verwachtingen moeten niet worden beschaamd. Dit zijn de redenen om te adviseren tot voortzetten van het beleid.

Er zijn ook redenen om te adviseren tot verbouwen van het beleid. Deze liggen op het gebied van de grondslag en de inhoud van het beleid. Maar ook de schaal en de sturing van het beleid vragen om verandering.

Grondslag

De grondslag van het grotestedenbeleid is problematisch. De situatie in de steden is in de afgelopen jaren veranderd (economische groei, grotere verschillen in draagkracht tussen de steden, vervlechting en netwerken). Het beleid gaat uit van de "complete stad", terwijl er behoefte is aan een positionering van dit beleid in de realiteit van het stedelijk netwerk.

Voorts is het fenomeen van de achterstand niet beperkt tot de (grote) stad. Buiten de rij van de 'erkende' steden zijn er gebieden waar achterstanden op verschillende schaalniveaus en van verschillend type aan de orde zijn. Ook is onduidelijk hoe omvattend de reikwijdte van het beleid is. Veel zaken zijn in dit beleid afwezig (bijvoorbeeld verkeer). De verhouding tussen het reguliere beleid van het vakdepartement en het specifieke van het grotestedenbeleid is niet altijd helder.

Inhoud

De vraag naar de inhoudelijke resultaten is nog prematuur.

In de *fysische pijler* gaat via het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) de grootste aandacht uit naar transformatie van de stedelijke woningvoorraad. Het beleidskader ISV omvat een lijst van twaalf prestatievereisten. Onduidelijk is hoe met de prioritering en dilemma's tussen deze vereisten is omgegaan. Vereisten inzake de regionale afstemming zijn slecht uit de verf gekomen.

Veel visies betreffende stedelijke vernieuwing en herstructurering lijden aan uniformiteit en schraalheid. Een specifieke analyse van de lokale situatie ontbreekt vaak, waardoor globale beelden lokaal worden gekopieerd. Er mag meer besef zijn dat niet alles voor 2010 kan en hoeft te worden gedaan. Vaak wordt er niet veel aandacht gegeven aan

de plaats van de wijk op de regionale woningmarkt. Veel plannen worstelen met het gegeven dat de ruimte op de markt om goedkope woningen te onttrekken beperkt is, doordat er een hoge druk is op goedkope woningen. De Raad bepleit in de stedelijke vernieuwing veel nadrukkelijker de vraag naar kwaliteit van de lage inkomensgroepen te agenderen en de stedelijke vernieuwing niet alleen af te stemmen op de vraag van midden en hogere inkomensgroepen.

Voorts is in de fysieke pijler de relatie met duurzaamheid nog zwak ontwikkeld en is er in het uitvoeringskader nog veel onduidelijkheid over verantwoordelijkheden, financiering en instrumenten.

In de *sociale pijler* is veel fragmentatie te zien. Dit maakt het lastig om zelfbewust en in overkoepelende zin beleid te maken dat verder reikt dan de doelstellingen van het specifieke sociale project. Er is in deze pijler vooral meer samenhang nodig en bij het bereiken van deze samenhang is een omslag van aanbod- naar vraaggericht beleid dienstig en nodig.

In deze pijler is een strategie nodig die aansluit bij de bestaande netwerken en die in staat is het zelforganiserend vermogen van (groepen van) burgers te versterken. In veel projecten is meer aandacht voor het 'horizontale' (samenleven) dan het 'verticale' (achterstandsbestrijding). Daarbij is het niet nodig om het gehele domein onder de paraplu van het grotestedenbeleid te laten vallen. Er is behoefte aan een beperking van de grenzen van de pijler tot het specifiek gebiedsgerichte deel, het leefmilieu en een meerjarige sociale agenda. Weg uit de projectencarrousel!

In de *economische pijler* ligt de nadruk op het bevorderen van de stedelijke bedrijvigheid (bedrijfsterreinen, bereikbaarheid). Deze inspanningen zijn traditioneel van aard. Daarnaast is er aandacht voor de arbeidsmarkt en voor het bevorderen van kleinschalige bedrijvigheid in de wijk. Dit laatste is ook van belang voor etnisch ondernemerschap. Het ontbreekt vaak aan goedkope bedrijfsruimte en er zijn fricties over de vraag wat nog toelaatbaar is of niet in het kader van de leefbaarheid. Er is, naar het oordeel van de Raad, meer visie en innovatie nodig met betrekking tot het bevorderen van kleinschalige bedrijvigheid en de afstemming ervan met het arbeidsmarktbeleid en de stedelijke en regionale ontwikkelingsstrategie.

De Raad wil ook opmerken, dat de drie pijlers begrijpelijkerwijs beleidsmatige abstracties zijn. In de dagelijkse werkelijkheid zijn de diverse thema's onderling verknoot. Aan pogingen om in een vroeg stadium 'alles met alles' te verbinden in een drang naar een integrale aanpak, ziet de Raad niet veel. Beter is het om op zoek te gaan naar zinvolle samenhangen, vooral op het niveau van de wijk.

In de onderlinge verhouding tussen het fysieke, het sociale en het economische ziet de Raad graag dat, méér dan in het verleden, het sociale leidend wordt gemaakt voor

het fysieke en het economische. Dit belet dat het sociale pas aan het einde van de keten, in de sfeer van de effecten, aan de orde wordt gesteld.

Schaal

De regio is nu onvoldoende eigenaar van het grote-stadsprobleem. In een vernieuwd grotestedenbeleid zal daarom het regionale schaalniveau beter benut moeten worden. Specificiteit en selectiviteit zijn hierbij wel belangrijk, omdat anders de kracht door verdunning verloren gaat. Niet 'alles' hoeft dus regionaal te worden. Daar waar dit vanuit de kenmerken van het beleidsterrein vereist is, moet een geregionaliseerd beleidskader komen. Een samenwerkingsverband van gemeenten kan hiervoor zorg dragen. Het Rijk moet dit bevorderen door middel van een regionale 'kop' op het grotestedenbeleid en een financiële bonus op regionaal beleid. Alleen maar wachten op een nieuwe bestuurlijke constellatie waarbij het regionale schaalniveau is ingevuld, heeft niet veel zin.

Sturing

De sturingsfilosofie van het grotestedenbeleid wordt in den lande breed gesteund. Het verdient ook voortzetting en gebruik ervan buiten dit beleidsterrein. De Raad constateert dat nog steeds (soms ook tegelijkertijd) met twee sturingsconcepten gewerkt wordt. Het gaat om het model van subsidie-project-verantwoording en het model van visie-programma-verantwoording. Dit levert een onnodig hoge bestuurslast op. De Raad bepleit veel eenduidiger te kiezen voor het laatste model. Ook zouden de verschillen in termijn van de convenanten van GSB en ISV gelijkgeschakeld moeten worden.

Het sturingsmodel is als model een goede, maar in de beleidspraktijk is een hoge mate van bureaucratisering geslopen. Gemeenten en samenwerkingsverbanden van gemeenten moeten meer ruimte krijgen om een op de lokale en regionale situatie afgestemde aanpak te ontwikkelen. Nu is nog te veel energie gestoken in het scoren op diverse verlanglijstjes. Ook wordt, naar het oordeel van de Raad, teveel in meetbare doelstellingen geloofd en na monitoring grote cijferreeksen geproduceerd die niet erg informatief zijn over het beleid zelf. De Raad bepleit daarom een duidelijke versobering.

Bij de selectie van de gemeenten stelt de Raad een herijking op termijn voor, waarin de transformatieopgave hét criterium is van verlening van de status in het beleid. De status kan 'verdiend' worden met een visie en een plan van aanpak van (een samenwerkingsverband van) gemeente(n). Zo kan het systeem ook meer toegankelijk en flexibel worden. Bestaande afspraken tussen Rijk en gemeenten wil de Raad niet ter discussie stellen.

Conclusies

De Raad bepleit dus voorzetten en verbouwen van het grotestedenbeleid. Hierbij worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- ⊣ Niet alleen stad, ook regio.
- ⊣ Van standaardaanpak naar differentiatie.
- ⊣ Achterstanden bestrijden in en buiten het grotestedenbeleid.
- ⊣ Nieuwe sturing minder bureaucratisch, op meer plaatsen toepassen.
- ⊣ Verbindingen en samenhang belangrijk, geen fixatie op integraliteit.
- ⊣ Stedelijke herstructurering van onder op inzetten.
- ⊣ Versterken van de uitrusting van de burgers.
- ⊣ Bedrijvigheid in wijk en regio bevorderen.

1 Inleiding

Niemand weet hoeveel steden Nederland telt. Ieder kan wel een rij van grote steden noemen, maar waar houdt de lijst op? Zwolle is een stad, maar zijn Waalwijk, Houten en Deurne ook steden? Nederland is verstedelijkt, zowel fysiek als mentaal, en een beleid dat zich specifiek richt op de grote steden, heeft per definitie te kampen met afbakeningsproblemen.

Toch zou dit niet het enige punt moeten zijn waarop de discussie over de voortgang van het grotestedenbeleid zich zou moeten richten. Dat er méér is, blijkt ook uit de vraagstelling van de adviesaanvraag d.d. 10 januari 2001 van de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid aan de VROM-raad, de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rob/Rfv) en de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO).

De Minister stelt deze raden acht vragen:

- 1 Wat zouden criteria voor (partiële) deelname van de steden in de toekomst moeten zijn?
- 2 Op welke wijze kan het stelsel van visie, analyse, meerjarige ontwikkelingsprogramma's geoptimaliseerd worden?
- 3 Hoe is de aansluiting tussen inhoudelijke reikwijdte van de drie pijlers aan de stedelijke opgaven?
- 4 Dekken de negen meetbare doelstellingen de reikwijdte en de aanpak van het grotestedenbeleid?
- 5 Hoe kan de relatie tussen overheidsinspanningen en de maatschappelijke effecten beter inzichtelijk worden gemaakt?
- 6 Hoe kan de afstemming en samenwerking door de steden met andere belanghebbenden geoptimaliseerd worden?
- 7 Hoe kan de regionale afstemming en inbedding van het grotestedenbeleid versterkt worden?
- 8 Op welke wijze kan het bestuurlijk vermogen van de steden en de rol van het Rijk hierin versterkt worden?

Met de Rob/Rfv en de RMO is overleg gevoerd over de vraagstelling en de beantwoording ervan. In de vraagstelling en de toelichting is een sterk optimalisatiedenken te bespeuren. Er ligt een sterk accent op het stelsel zelf (vragen 1, 2 en 4) en de sturingsopgave ervan (vraag 6 en 8). Dit is zeker niet onbelangrijk en de VROM-raad zal hier zeker ook aandacht aan schenken. In de adviezen van Rob/Rfv en RMO wordt hieraan echter meer aandacht besteed.

In dit advies wil de VROM-raad meer ingaan op de inhoud van het beleid en op de kwestie van het relevante schaalniveau (vragen 3, 5 en 7). Het kan niet anders dan dat bij tijd en wijle ook buiten de kaders van het optimalisatiedenken van de adviesaanvraag wordt getreden.

De opbouw van dit advies is als volgt. Eerst wordt gereflecteerd op de positie van de stad in het rijksbeleid (paragraaf 2). Daarna bespreekt de Raad de inhoud van het beleid aan de hand van de drie pijlers ervan: de fysieke pijler, de sociale pijler en de economische pijler (paragraaf 3). In dit advies wil de Raad deze driedeling volgen. De vier waarden die de Raad hanteert (economische, sociale, culturele en ecologische¹) worden wel in de afweging van de Raad betrokken, maar het advies wordt niet aan de hand hiervan gestructureerd. Vervolgens komen het schaalniveau (met name de regio) en het vraagstuk van sturing aan de orde (paragraaf 4). In de slotparagraaf (paragraaf 5) worden de conclusies verwoord.

In dit advies wordt geen overzicht geboden van de specifieke geschiedenis van het grotestedenbeleid. Deze is in diverse andere rapporten afdoende beschreven².

¹ Zie bijvoorbeeld de adviezen van de Raad: *Kwaliteit in ontwikkeling* (2001), *Stedenland-Plus* (1998), *Wonen, beleid en legitimiteit* (1999)

² De twee adviezen van RMO en Rob/Rfv, het rapport van CPB en Algemene Rekenkamer over grotestedenbeleid, Sociaal en Cultureel Planbureau (*De stad in de omtrek*), diverse rapportages van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

2 Het grotestedenbeleid, apart beleid voor de Stad

2.1 De positie van de stad

De stad is niet meer weg te denken als object van rijksbeleid. In de jaren tachtig nam de aandacht voor grootstedelijke gebieden toe en ontstond ook weer een klimaat waarin de grote stad gewaardeerd werd als brandpunt van economische, sociale en culturele activiteiten. In het rapport 'Grote steden grote kansen'³ worden forse investeringen in de stad voorgesteld, deels als inhaalmanoeuvre.

Ook daarna verschenen vele analyses van de problemen en kansen van de grote steden⁴. Uit de analyses en de opgetreden ontwikkelingen komt steeds een aantal patronen naar voren. Genoemd kunnen worden de internationalisering, de schaalvergroting, het afnemend belang van de afstand en het verdwijnen van de concentratievoordelen, de uitwaaiering van stedelijke activiteiten over het land en de hierdoor optredende mentale verstedelijking. Maar ook worden de uitsortering van de bevolking over de ruimte genoemd waardoor segregatietendenzen tussen stad en ommeland en binnen de stad zichtbaar werden, de concentratie van allochtonen in stedelijke woongebieden, de hardnekkige werkloosheid, de problemen met betrekking tot woning en leefbaarheid.

Eerder⁵ heeft de Raad over de stad gezegd dat de stad als solist, als zelfvoorzienende entiteit dan wel niet meer bestaat, maar ook dat daarmee de stad niet is opgelost in de ruimte. Steden maken deel uit van complexe netwerken van interactie. Het afnemend belang van de afstand en de grotere mogelijkheden om footloose te zijn, hebben stedelijkheid in allerlei gradaties verder verspreid. Nederland is mentaal verstedelijkt, stedelijkheid op afstand is mogelijk geworden. Nabijheid is geen voorwaarde voor stedelijkheid en stad meer.

De aantrekkelijkheid van een stad wordt, méér dan in het verleden het geval was, door de culturele identiteit bepaald. Veel steden zijn zich dat meer en meer bewust en de stedelijke agenda beslaat dan ook meer dan goed bereikbare bedrijfsterrinen en nette woonmilieus.

Veranderingen

Dit beeld van de stedelijke problematiek, zoals dat aan het einde van de jaren tachtig en het begin van de jaren negentig is opgetekend, gaat niet helemaal meer op.

³ Commissie-Montijn, 1989

⁴ WRR-rapport: Van de stad en de rand (1990), SCP-rapport: De beklemden stad (1996)

⁵ VROM-raad: Stad en wijk: verschillen maken kwaliteit (1999)

Tussen 1970 en 1995 namen de verschillen op regionaal-economisch vlak binnen Nederland af, terwijl deze tussen de (grote) stad en de regio toenamen. Na 1995 lijkt hier verandering in te komen. Dan lijken juist de verschillen tussen de grote stad en de directe omgeving af te nemen en de verschillen tussen de steden toe te nemen. Er lijkt een toenemende regionale divergentie op te treden. Steden in relatief achterblijvende regio's ondervinden de gevolgen daarvan. De economische groei ligt in de noordvleugel van de Randstad en in Brabant sinds jaren significant boven het nationale gemiddelde. Grote en middelgrote steden in die regio's wisten daarvan te profiteren. Regio's als de zuidvleugel van de Randstad en het hoge Noorden blijven achter, zo ook de steden in die regio's. Er is een kans dat ook minder verstedelijkte regio's, met name in de periferie van het land, een relatieve achteruitgang gaan laten zien, samenhangend met herstructureringen in de agrarische sectoren, de industrie en de transportsector, en een onvermogen om nieuwe groeisectoren (waaronder het toerisme) te ontwikkelen. Steden als Delfzijl en Den Helder ondervinden sterke gevolgen daarvan.

In het recente rapport 'De stad in de omtrek'⁶ wordt getoond dat er een golf van economische innovaties heeft plaatsgevonden, maar ook een toename van het aantal daklozen. Veel (niet alle) grootstedelijke gebieden hebben een sterke economische groei doorgemaakt. Vooral gebieden met een hoog aandeel in de commerciële dienstverlening hebben geprofiteerd. De werkloosheid in de grote steden is gedaald, maar er blijven groepen met een structureel probleem op de arbeidsmarkt. Het proces van deïndustrialisatie gaat inmiddels gewoon door. De migratie in en uit de stad blijft selectief van karakter, al is ook op dit punt wel iets veranderd. Het aandeel hogere inkomens in de migratie uit de steden is kleiner dan voorheen. In bepaalde steden (Amsterdam) domineren juist de middengroepen de uitgaande migratie.

2.2 Wortels van het beleid

De wortels van het grotestedenbeleid liggen vooral in de fysieke en in de sociale sfeer. Anders dan in een land als Groot-Brittannië, waar het economische structuurbeleid de drager van grotestedenbeleid is geweest, is in Nederland dit beleid sterk vanuit het wonen en de sociale sfeer ontwikkeld.

Fysiek

Binnen de fysieke sfeer is er sedert de jaren zeventig een forse inspanning geweest in stedelijke woonmilieus om door middel van stadsvernieuwing woningen en hele wijken op te knappen. Met 'Bouwen voor de Buurt' is gepoogd de vernieuwing van de woningvoorraad aan te doen sluiten bij de wensen en mogelijkheden van de zittende wijkbevolking. Gaandeweg is gebleken dat voor sociale doelstellingen die in het beleid

⁶ Sociaal en Cultureel Planbureau, oktober 2001

waren opgenomen, veel méér nodig is dan alleen maatregelen in de fysieke sfeer. Ook de beperkingen van een geïsoleerde wijkaanpak kwamen aan het licht. In de tweede helft van de jaren tachtig werd de stadsvernieuwing nadrukkelijker gezien als een deel van het stedelijk beleid dat gericht is op versterking van de stad. Steden worden ook beschouwd als de motor van de economie op nationaal niveau. De aandacht verschoof van ‘Bouwen voor de Buurt’ naar ‘Bouwen voor de Stad’ en ‘Bouwen voor de Markt’. Dit werd gezien als remedie tegen de hoge vertrekoverschotten van huishoudens met een midden en hoger inkomen. In het volkshuisvestingsbeleid van Rijk en gemeenten na 1990 worden dan gaandeweg de stad en de stedelijke woningvoorraad herontdekt als aandachtspunt van beleid. Later, in 1997, verschijnt dan de nota Stedelijke Vernieuwing, waarin door de rijksoverheid het belang van de kwaliteit van de stedelijke woningvoorraad benadrukt wordt en waarin beleid wordt aangekondigd om door middel van upgrading deze woningvoorraad aantrekkelijk te maken voor de huisvestingsvraag van hogere inkomensgroepen. Met een zwaar fysiek beleid werd een groot sociaal probleem (uitsortering stad-ommeland, segregatie, allochtonenvraagstuk) geagendeerd. In het denken zat een grote mate van ‘social engineering’ (mengingsdenken, wie fysiek doet, doet ‘vanzelf’ sociaal). In dit opzicht herhaalde de geschiedenis van ‘Bouwen voor de Buurt’ zich, zij het in een andere gedaante.

Sociaal

Het sociale vraagstuk staat in de jaren zeventig prominent op de agenda. Vrijwel alle vraagstukken worden in sociaal jargon geduid. Emancipatie en participatie zijn belangrijke trefwoorden en de sociale doelen moeten worden ingezet in een context van Nederland immigratieland (Surinaamse onafhankelijkheid 1975, gezinshereniging Mediterranen). In het toenmalige minderhedenbeleid werd een sociale doelstelling gebiedsgericht aangepakt: het probleemcumulatiegebiedenbeleid (ook wel: achterstandsgebiedenbeleid, Minderhedennota 1983). De ervaringen met dit nieuwe gebiedsgerichte beleid waren niet altijd positief: door de uitverkoren gemeenten werden bestaande of wegbezuinigde projecten in dit nieuwe beleid gebracht (strategisch gedrag) en de claim dat met dit gebiedsgerichte beleid de etnische minderheden bereikt werden, was voorbarig (slechts 19% van de doelgroep woonde in één van de geselecteerde gebieden⁷). In 1989 werd dit beleid verlaten en werd het begrip ‘sociale vernieuwing’ van lokaal naar nationaal niveau getild en werden vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties sociale projecten op lokaal niveau gefaciliteerd. Dit was mede de voedingsbodem tot het instellen in 1994 van een staatssecretariaat voor het grotestedenbeleid.

⁷ Adviescommissie Onderzoek Minderheden (ACOM), Achterstandsgebiedenbeleid: een voorstudie naar grondslagen en implementatie. Leiden 1988

Grotestedenbeleid

Het grotestedenbeleid beslaat op dit moment bijna twee regeerperioden. Bij de start is beoogd de positie van de steden te versterken en te voorkomen dat binnen steden een tweedeling langs sociaal-economische, maatschappelijke en etnische lijnen realiteit wordt. Naast deze inhoudelijke doelstellingen zijn er ook bestuurlijke doelstellingen. Deze liggen op het vlak van het terugdringen van verkoking, het bevorderen van decentralisering en het versterken van de regiefunctie van het stedelijk bestuur.

In de eerste periode (1994-1998) ressorteerde het beleid bij een staatssecretaris en was het beleid sterk projectgericht. Er zijn vijf thema's die in de convenanten tussen Rijk en steden aan de orde komen: werk, onderwijs, veiligheid, zorg en leefbaarheid.

In de tweede periode (1998-heden) behartigt een minister het grotestedenbeleid. Beoogd wordt nu het beleid minder projectgericht te laten zijn en meer te baseren op een stelsel van visie, programma's en monitoring/toetsing. De steden maken meerjarige ontwikkelingsprogramma's waarin het beleid wordt geclusterd in drie beleidsterreinen ('pijlers'), respectievelijk de fysieke, de sociale en de economische pijler.

In de beleidsontwikkeling komen de inhoudelijke en de sturingsambities in wisselende gradaties naar voren. Inhoudelijke ambities leiden tot inhoudelijke interventie van het Rijk (meer geld, aanpassing beleid), sturingsambities leiden tot veranderingen in de organisatie van het beleidsproces. Deze tweeledigheid speelt tot de dag van vandaag een grote rol. Het lijkt wel van de desbetreffende partij, diens insteek, rol of soms ook stemming af te hangen of de eerste of de tweede ambitie wordt benadrukt.

2.3 Problemen

De grondslag van het grotestedenbeleid vereist discussie. Het is niet altijd duidelijk wat de verhouding is tussen de inhoudelijke ambities en de sturingambities. Er wordt regulier beleid gemaakt door de vakdepartementen en er is een 'extra' impuls van het departement van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/grotesteden- en integratiebeleid. Dit laatste is weer niet het geval op alle terreinen die op de stad betrekking hebben: sommige vakdepartementen zijn in het grotestedenbeleid zeer aanwezig (bijvoorbeeld VROM), andere zijn zeer afwezig (bijvoorbeeld Verkeer en Waterstaat).

Grotestedenbeleid is gebiedsgericht beleid en het richt zich op de stad. De vraag is of de stad het juiste schaalniveau van analyse en aanpak is. Ook ligt de vraag voor naar de mogelijkheden en onmogelijkheden van territoriaal beleid versus categoriaal beleid.

In de inhoudelijke ambities van het grotestedenbeleid speelt het bestrijden van maatschappelijke achterstanden een voorname rol. Het fenomeen van de achterstand is beperkt tot de (grote) stad.

Op deze drie kwesties wil de Raad nader ingaan.

Reikwijdte van het beleid

Het grotestedenbeleid beslaat niet alle terreinen van de stad. Zaken als immigratie, als verkeer en mobiliteit, als duurzaamheid en ecologie zijn in het grotestedenbeleid zo goed als afwezig. Op een geforceerde inspanning om ‘alles’ onder de vlag van dit beleid te brengen, zitten slechts weinigen te wachten. Dat kan dus de oplossing niet zijn. Maar dan zijn er wel tal van coördinatieproblemen tussen het grotestedenbeleid en het overige beleid. Dit leidt ook tot verschijnselen als dubbele verantwoording van de steden naar het Rijk.

Behalve op het vlak van sturing en verantwoording is er een inhoudelijk probleem. De lijn van het huidige grotestedenbeleid is om “niet vanuit het grotestedenbeleid het beleid van overige bewindslieden te doorkruisen”⁸. Maar het is de vraag hoe in het staand beleid van de vakdepartementen de problematiek die het grotestedenbeleid behartigt, beroerd wordt. Mogelijk worden er kansen gemist of wordt deze agenda niet meegenomen in de generieke lijn van het beleid. In dat geval is het grotestedenbeleid slechts een codificatie van bestaand rijksbeleid ten aanzien van de steden.

Complete stad en/of stedelijk netwerk

Het maakt nogal wat uit of het concept van de compacte (en complete) stad gehanteerd wordt, dan wel dat van het stedelijk netwerk of het stedelijk veld. In het eerste geval is het streven gericht op de ontwikkeling van een volledig en hiërarchisch geordend geheel aan functies, voorzieningen en woon- en leefmilieus in en vlakbij de steden. In het tweede geval zullen de steden in een policentrische regio zich onderscheiden op grond van hun specialisme en niet langer streven naar het aanbieden van alle functies, voorzieningen en woon- en leefmilieus binnen hun grenzen.

De Raad concludeert dat onder het grotestedenbeleid het concept van de compacte en complete stad prevaleert. Daarbij moet gezegd dat de term ‘complete stad’ in meerdere betekenissen wordt gebruikt. Het kan gaan om een volledig geheel aan functies en voorzieningen en het kan gaan om een stad die ‘sociaal, leefbaar, veilig en economisch vitaal’⁹ is.

In het nieuwe beleid van ruimtelijke ordening wordt het concept van het stedelijk netwerk ontwikkeld. De Raad is in zijn advies over de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (oktober 2001) meer uitvoerig ingegaan op het concept stedelijk netwerk. De definitie van het stedelijk netwerk in de Vijfde Nota dekt de realiteit van de netwerksamenleving niet. Voor veel mensen zijn geheel andere knooppunten belangrijker in hun netwerk dan alleen de grote of de kleine compacte steden. Er zijn veel nieuwe knooppunten in het stedelijk veld. Het concept stedelijk netwerk zal zich van deze nieuwe knopen rekenschap

⁸ Minister Van Boxtel, in Algemeen Overleg met de Tweede Kamer, 13 juni 2001

⁹ Dit laatste is de verkorte versie van de uitleg van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zie ook het advies van Rob/Rfv over grotestedenbeleid.

moeten geven. Stad en land maken deel uit van hetzelfde stedelijk netwerk, waarbij het onderscheid minder functioneel-morfologisch en meer symbolisch-consumptief van karakter wordt. In feite is een stedelijk netwerk dus een compilatie van stad en land¹⁰. Voor het grotestedenbeleid betekent dit dat de positionering van dit beleid in de realiteit van het stedelijk netwerk aandacht behoeft. Het grotestedenbeleid wordt anders al snel ingehaald door feitelijke realiteiten die zich op een hoger schaalniveau dan de stad afspelen.

Achterstand op meer plaatsen dan alleen in de grote stad

De problematiek in de steden is het meest zichtbaar in bepaalde gebieden, waar de achterstanden geconcentreerd zijn en waar deze in veelvoudige vorm voorkomen: werkloosheid, schooluitval, alcohol- en drugsoverlast, problemen in de sfeer van woning en woonomgeving, veiligheid. Dit soort gebieden komt niet alleen in grote steden voor maar evenzeer in kleinere gemeenten.

Lokale accumulatie van sociale en sociaal-economische problematiek valt te verwachten als drie mechanismen gelijktijdig in een gebied optreden. Op macroniveau gaat het om een mogelijke erosie van het stedelijk en regionaal-economisch draagvlak, op mesoniveau als er binnen de stad of de regio sprake is van een ruimtelijk uitsortingsproces. Daarnaast is accumulatie van problemen op microniveau te verwachten als er twee andere factoren in het spel zijn namelijk grote maatschappelijke verschillen in toegang tot onderwijs en de arbeidsmarkt en het al of niet optreden van problemen in de participatie van de bevolking.

In de periode 1970-1995 was in alle grote steden in Nederland min of meer sprake van een 'samenballing' van meer mechanismen. Het economisch draagvlak van de grote steden ontwikkelde zich ongunstig. Binnen de grote steden was bovendien sprake van ruimtelijke uitsortering en sociaal-economische homogenisering van stadswijken. Op lokaal niveau was en is sprake van concentraties van zwakkere groepen, die vanwege een reeks van factoren niet goed in staat zijn 'op eigen kracht' te participeren in de stedelijk en regionale economie en samenleving. Inmiddels raken in een aantal steden deze drie mechanismen ontkoppeld. Niet alle steden lijden meer aan erosie van het economisch draagvlak. Amsterdam en Utrecht kennen hoge economische groeicijfers. Binnen deze steden komen gebieden en groepen met achterstand voor. Andere steden (zuidvleugel van de Randstad) hebben moeite om het economisch draagvlak te versterken en de achterstanden zijn hierdoor anders samengesteld. Er is een grotere differentiatie tussen de steden en regio's in dit opzicht ontstaan. Buiten de rij van 'erkende' steden zijn er gebieden waar

¹⁰ zie verder advies VROM-raad: 'Kwaliteit in ontwikkeling: uitwerking stedelijke netwerken, contouren en instrumenten' en A. Reijndorp, 'Nieuwe stedelijkheid: netwerk en contouren'.

achterstanden op verschillende schaalniveaus en van verschillend type aanwijsbaar zijn. Enkele voorbeelden: economische problematiek in oude industriegemeenten, sociale problematiek in (ex-)groeikernen, inkomensproblematiek in veenkoloniën.

Deze drie problemen tonen aan dat een onverkorte voortzetting van het grotestedenbeleid, al of niet met een geoptimaliseerd stelsel niet vanzelfsprekend is. De plaats van het grotestedenbeleid in het gehele rijksbeleid, zeker ook dat van de ruimtelijke ordening, vraagt om verheldering. Dit geldt ook voor de relatie tussen het grotestedenbeleid en het bestrijden van achterstanden in stad en land.

3 Inhoud van beleid

3.1 Algemeen

Het grotestedenbeleid kent negen doelstellingen en diverse indicatoren:

- 1 Terugdringen werkloosheid en bevorderen arbeidsplaatsen
- 2 Versterking economische concurrentiepositie van de stad
- 3 Verbeteren aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt
- 4 Versterken positie stedelijke woonmilieus op de regionale woningmarkt
- 5 Verbeteren (fysieke) leefomgeving/leefbaarheid
Vergroten bereikbaarheid economische activiteiten
- 7 Versterken sociale infrastructuur
- 8 Verbeteren veiligheid, tevens veiligheid op scholen
- 9 Duurzaam herstel kwetsbare wijken

In deze lijst komt men zowel overwegingen van achterstandsbestrijding tegen als van het werken aan een ‘sterke stad’; er wordt gestreefd naar een daling van de werkloosheid en de schooluitval, maar ook naar een goede concurrentiepositie van de stad inzake economie, woonmilieus, bereikbaarheid. Dit moet wel haast dilemma’s opleveren en het is bij een inhoudelijke beoordeling van belang te weten in welke mate deze zijn onderkend en aangepakt. In veel gemeenten is het economisch draagvlak versterkt, maar zijn ook de achterstanden teruggelopen?

Als de zeggingskracht van de negen doelstellingen afgemeten zou moeten worden aan de gekozen indicatoren, dan gaat er naar het oordeel van de Raad veel inhoud verloren. De variabele ‘duurzaam herstel kwetsbare wijken’ wordt geoperationaliseerd door de WOZ-waarde. De variabele ‘versterken positie stedelijke woonmilieus op de regionale woningmarkt’ wordt geoperationaliseerd met de indicator ‘aandeel huishoudens behorend tot de midden- en hogere inkomensgroepen’. Op beide zaken valt heel wat af te dingen: duurzaamheid is iets anders dan waarde in het economisch verkeer, een sterke positie van woonmilieus is niet bij voorbaat gekoppeld aan inkomensgroepen.

De Raad ziet de oplossing van dit probleem als volgt. De doelstellingen en de indicatoren zijn beter te beschouwen als een gespreksagenda in het overleg tussen Rijk en gemeenten dan als een strak schema met vaste doelen en meetbare indicatoren, die na realisatie een onomstotelijk inzicht zouden geven in de realisatie van het beleid.

Is er al zicht op inhoud en resultaten?

Bij een inhoudelijke evaluatie van de opbrengsten van het beleid loopt men tegen twee problemen op.

Het eerste is dat het gewoon te vroeg is om resultaten te verwachten. Veel 'nieuw' beleid staat onder een hoge evaluatiedruk. De bewijslast is hoog. Met niet al te klein uitgevallen verantwoording- en monitoringsstelsels wordt materiaal aangemaakt dat gebruikt kan worden in discussies over rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. In hoofdstuk 4 gaat de Raad nader in op monitoring.

De Raad vindt het inzicht belangrijk dat processen die in het grotestedenbeleid spelen, langlopende processen zijn. Het valt daarom niet te verwachten dat in enkele jaren zaken worden opgelost en het beleid weer over kan gaan tot de orde van de dag. Continuïteit en geduld zijn van groot belang. In de snelle wereld van vandaag is echter het beleid niet altijd geïnteresseerd in het eigen succes en dan komt al gauw de drang naar iets nieuws de politieke arena binnen: een nieuwe afkorting, een nieuw imago. Een dergelijke cultuur van haast is bij de complexe processen die in de grote steden spelen, niet productief.

Ten tweede speelt de kwestie van oorzaak en gevolg. Zijn de maatschappelijke ontwikkelingen in de steden toe te schrijven aan het gevoerde beleid of zijn deze ontwikkelingen de neerslag van optredende autonome demografische, economische ontwikkelingen die het niveau van de desbetreffende stad te boven gaan? Pogingen om via onderzoek beleid te isoleren van algemene ontwikkelingen, verlopen zeer moeizaam. Een stad is ook geen laboratorium waar allerlei factoren constant kunnen worden gehouden. En een onderzoek waarin wijken of steden zonder grotestedenbeleid als controlegebieden worden gezien, kampt met het probleem dat geen wijk of stad hetzelfde is en dat dus de uitgangssituatie varieert.

Op dit moment is daarom de vraag naar de inhoudelijke resultaten nog wat prematuur. Daarmee is de vraag naar de inhoud van het beleid niet verdwenen. Het is zinvol na te gaan wat de ingeslagen richting van het beleid is en hoe de verschillende beleidsinspanningen op diverse terreinen (fysiek, sociaal, economie) zich tot elkaar verhouden.

Na de vijf thema's uit de eerste periode van het grotestedenbeleid (werk, onderwijs, veiligheid, zorg en leefbaarheid) is er na 1998 een bundeling in drie pijlers geweest: fysiek, sociaal, economie. In deze volgorde worden de drie pijlers hier besproken.

3.2 De fysieke pijler

In de fysieke pijler zijn ISV en recentelijk het IPSV¹¹ de meest voornamelijk beleidsinstrumenten. De steden schrijven een meerjarig ontwikkelingsprogramma Stedelijke Vernieuwing en geven op twaalf onderwerpen (prestatie-vereisten) aan wat zij denken te realiseren. Algemeen wordt gesteld dat de fysieke pijler het verst ontwikkeld is. In de meest vergaande mate heeft zich hier bundeling en ontkokering voorgedaan en van alle middelen die in het grotestedenbeleid omgaan is het fysieke budget (ISV) het meest omvangrijk. Bij VROM ziet men dan ook ISV als 'lichtend voorbeeld' voor het beleid. Maar ook heeft ISV een eigen regime: er is een apart kader van beoordeling om voor subsidie in aanmerking te komen: de twaalf prestatievelden van ISV. Voorts is de lijst van steden niet dezelfde als die van het grotestedenbeleid, er is een uitgebreid systeem van monitoring en verantwoording in opbouw, er is een apart kenniscentrum. Deze zuil maakt dus ook haar eigen wereld.

Bij de verdeling van het ISV-budget is een ontwikkeling te zien geweest van verkokerd naar ongedeeld, van verdeling via objectieve sleutels naar verdelen via een tendersysteem en van verdeling op problemen naar verdelen met inachtneming van marktperspectieven.

De Raad ziet in deze ontwikkeling van ISV een vooruitgang ten opzichte van het verleden. In het kort gesteld komt deze vooruitgang op het volgende neer:

- Van projectdenken naar visie- en programmadenken.
- Van puur op de woning gericht naar de gehele woon- en leefomgeving.
- Van overheid als centrale naar gedeelde verantwoordelijkheid met marktpartijen en bewoners.

¹¹ ISV staat voor Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing en IPSV is het Innovatie Programma Stedelijke Vernieuwing. Het IPSV is een deel van het ISV-budget met een aparte beoordeling. Onder IPSV kunnen plannen worden ingediend die innovatieve ontwikkelingen in de steden bevorderen. Plannen die worden gehonoreerd krijgen financiële steun en een voorbeeldstatus. De plannen moeten passen in het beleidskader ISV en verband houden met zogeheten prioritaire thema's die jaarlijks worden vastgesteld. Enkele voorbeelden van de negen thema's: particulier opdrachtgeverschap, allochtone woonmilieus, openbare ruimte.

Het beleidskader ISV

Het beleidskader ISV telt twaalf prestatievelden, zes procesmatige en zes inhoudelijke.

Procesmatig

- 1 Toekomstgericht: tien jaar vooruit kijken
- 2 Horizontale integratie: verbanden aangeven binnen het fysieke domein en verbanden met sociale en economische infrastructuur
- 3 Verticale integratie: aandacht aan relevante schaalniveaus
- 4 Kansen en ontwikkelingspotenties aangeven
- 5 Private investeringen: aangeven verhouding tussen investeringen door de overheid tot private investeringen
- 6 Prioriteiten, fasering en gebiedsgerichte aanpak aangeven

Inhoudelijk

- 7 Fysieke condities voor economische versterking aangeven
- 8 Aanbod van gevarieerde woonmilieus
- 9 Omgevingskwaliteit
- 10 Duurzaamheid
- 11 Zorgvuldig ruimtegebruik
- 12 Versterking betrokkenheid bij dagelijkse leefomgeving

In het beleidskader is een sturingsaspect en een inhoudelijk aspect te onderkennen.

Het *sturingaspect* is dat het Rijk de gemeenten wil aansturen door middel van een reeks van prestatie-vereisten, maar anderzijds ook wil dat de gemeenten beleidsvrijheid hebben om een op een eigen situatie toegesneden aanpak te kiezen. In de interactie tussen Rijk en gemeenten is in dit opzicht het beleidskader regelmatig als een dwingend keurslijf uitgedragen respectievelijk opgevat¹². Daar komt bij dat het beleidskader zo laat gereed was, dat alleen al hierdoor veel gemeenten lange tijd in onduidelijkheid verkeerden. Het overleg met maatschappelijke instellingen en private partijen leed hieronder. Ook is de interactie met de regio en de provincie zeer beperkt geweest. Door de lange lijst van twaalf vereisten was het ook voor VROM lastig aan te geven welke toetsingspunten van doorslaggevend belang waren.

Hoe dan ook: het is zonder meer het geval dat het grotestedenbeleid en het ISV in sturingsfilosofie elkaar positief beïnvloed hebben. Maar in de harde praktijk bleek dat er bij de start een zeer hoge tijdsdruk was (afsluiten convenanten, ontwikkelen beleids-

¹² Informatie verkregen van het ministerie VROM (DGVH) in het kader van het project 'zelfanalyse fysieke pijler'.

kader, schrijven meerjarig ontwikkelingsprogramma). Aan de ene kant bleek dit nodig om zaken voor elkaar te krijgen (bij een overdosis aan tijd wordt elk voorstel van vernieuwing voorzien van een veelvoud van bezwaren), aan de andere kant heeft dit centralisme en formalisme in de hand gewerkt. In sommige gevallen zijn toetsingscriteria pas ontwikkeld nadat de gemeentelijke plannen zijn gemaakt en is er al geld verdeeld voordat de juridische grondslag ervoor was ontwikkeld¹³. Het heeft de gemeenten verleid tot conformiteit aan het beleidskader en het toeschrijven van de voornemens naar de wensen van de rijksoverheid. Terwijl de lokale en regionale situatie wellicht aanleiding gaf en geeft om een veel specifiekere en 'eigen' beleid te voeren.

De kloof tussen de departementen is groot: elk departement kent eigen doelstellingen en regelingen. Ontschotting is niet iets dat eenmaal gerealiseerd als vanzelf in stand blijft. Er kunnen steeds weer nieuwe regelingen, bepalingen, subsidieverordeningen in het leven worden geroepen die een eigen leven naast het integrale beleid gaan leiden. Maar de schaalniveaus waarop de departementale doelstellingen betrekking hebben, variëren ook. Verkeer en Waterstaat denkt in vervoersregio's, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties denkt in gemeenten en provincies.

Wat betreft het *inhoudelijk* aspect wordt in het rapport 'beloften van vernieuwing'¹⁴ aangegeven hoe de gemeenten met deze prestatievereisten zijn omgegaan bij het schrijven van het Meerjarig Ontwikkelingsprogramma. Gebleken is dat veel van de prestatievereisten aan bod komen en dat veel gemeenten het traject hebben benut om de nieuwe sturingsfilosofie binnenshuis invulling te geven. Er is veel aandacht voor gebiedsgericht werken. Maar ook blijkt dat de programma's - althans wat de financiële paragraaf betreft - onderling nauwelijks vergelijkbaar zijn. Aan de hand van de plannen is ook niet vast te stellen of de rijksdoelstellingen met betrekking tot stedelijke vernieuwing voldoende aan bod komen¹⁵. De plannen geven een beeld van de wijze waarop de gemeenten de stedelijke vernieuwing te lijf willen gaan, ze bieden dus een referentiekader voor de dialoog tussen gemeente en Rijk.

Onderbelicht in de plannen is volgens dit rapport de samenhang tussen VINEX/VINAC en de herstructurering en de plaatsbepaling op de regionale woningmarkt. In veel plannen is niet veel aandacht voor de strategische component. Een ruimtelijke analyse ontbreekt vaak en ook vergen de begrippen 'woonmilieu' en 'omgevingskwaliteit' nog een nadere operationalisatie. Bij zorgvuldig ruimtegebruik ontbreekt een

¹³ Informatie verkregen van het ministerie VROM (DGVH) in het kader van het project 'zelfanalyse fysieke pijler'.

¹⁴ RIGO, beloften van vernieuwing. Amsterdam 2001

¹⁵ RIGO, beloften van vernieuwing, Amsterdam 2001, p. 79

samenhangende visie over gewenste woonmilieus. Duurzaamheid wordt gezien als milieubeleid en als een facetbeleid uitgewerkt¹⁶.

Een probleem is dat er dilemma's kunnen optreden als een gemeente aan alle zes prestatie-vereisten zou willen voldoen. Gaan gevarieerde woonmilieus en intensief ruimtegebruik altijd samen? Gaan duurzaamheid en economische versterking goed samen? Zijn alle prestatie-vereisten wel goed met elkaar te verenigen? Naar het oordeel van de Raad moet dit nader doordacht worden.

Zes kwesties

Bij het ten uitvoer brengen en verder ontwikkelen van de ambities bij de stedelijke vernieuwing zijn er - hoe kan het anders - nog enkele lastige kwesties. Deze zijn niet allemaal terug te voeren tot de convenanten ISV, maar hebben deels ook te maken met de nieuwe situatie na de nota Wonen. Ze zijn samen te vatten onder de begrippen 'uniformiteit', 'tijd', 'duurzaamheid', 'markt', 'schaal' en 'uitvoering'.

Uniformiteit

Veel stedelijke visies lijden nog aan uniformiteit en schraalheid. Overal wordt - bijvoorbeeld - als probleem genoemd het wegtrekken van midden en hogere inkomensgroepen, de matige kwaliteit van de vroeg naoorlogse woningvoorraad en het tekort aan koopwoning. Overal ook wordt door middel van een woningbouwprogrammering met een sterk accent op duurdere koopwoningen getracht de trek tegen te gaan en een grotere variëteit en menging van woningvoorraad en bevolking in de stad tot stand te brengen. Dat dit een dilemma op kan leveren met het honoreren van de woningvraag van de in de stad aanwezig lage inkomensgroepen, wordt in veel gevallen wel gezien. De oplossing wordt vaak gezien in het op gang brengen van sterkere doorstroming uit goedkope woningen door te bouwen voor midden en hogere inkomensgroepen en in het organiseren van meer opvangmogelijkheden in aangrenzende gemeenten (woonruimteverdeling regionaliseren).

Binnen de fysieke kolom is veel aandacht voor de woningvoorraad, maar veel minder voor groen en infrastructuur. Verbindingen naar andere pijlers verlopen niet vanzelf: zaken als functiemenging, transformatie van plinten in naoorlogse woonwijken, met bijvoorbeeld bedrijvigheid en atelierruimten moeten vaak nog uitgevonden worden.

Veel visies zijn al met al nog niet scherp op de eigen gebouwde omgeving gericht. Uiteraard zijn visies nog geen uitgewerkte, laat staan uitgevoerde plannen. Mogelijk komt de variatie pas aan het licht als het stadium van papier gepasseerd is. Dit zou echter impliceren dat de gemeenten hun variatie goed verborgen hebben gehouden in een

¹⁶ RIGO, beloften van vernieuwing, Amsterdam 2001, p. 76-78

drang om in de pas van de formele en informele rijkswensen te lopen. Na de nota Wonen worden de gemeenten bovendien aangespoord nieuwe topics toe te voegen. Met thema's als de verkoop van huurwoningen of particulier opdrachtgeverschap wordt de bestaande algemene benadering nog eens van nieuwe rijkswensen voorzien. Dit bevordert niet een lokaal specifieke aanpak. Het nodigt ook niet uit om initiatieven uit de bevolking te honoreren.

De Raad denkt dat in deze pijler een algemene diagnose en therapie wordt gevolgd die in zijn algemeenheid niet onjuist is, maar die op diverse regionale woningmarkten geheel verschillend in elkaar zit. Niet in elke stad bestaat de vertrekstroom uit de stad vooral uit huishoudens met hogere inkomens en de vestigingsstroom vooral uit huishoudens met lagere inkomens. Niet in elke stad is het aandeel koopwoningen ver onder het landelijk gemiddelde, niet in elke stad is er een tekort aan eengezinswoningen. Wat vaak ontbreekt is een specifieke analyse van de lokale en regionale situatie. Een globaal op macro niveau geldend beeld wordt gekopieerd¹⁷.

Tijd

Nauw verwant hiermee is de gekozen periode. In de nota Wonen is gekozen voor een ambitie van stedelijke herstructurering tot 2010. Ook veel gemeentelijke plannen gaan tot 2010. De zaak van stedelijke herstructurering is een zaak van lange adem en van langlopende processen. De woningvoorraad die in dit beleid wordt aangepakt, dateert globaal van 1945 tot 1975, een periode van dertig jaar. Deze kan niet in tien jaar worden aangepakt. Nu reeds is dus voorspelbaar, dat ook in de periode 2010 tot 2020, er werk zal zijn aan de transformatie van woningen en woonmilieus. De stadsvernieuwing van vooroorlogse woningen heeft zo'n dertig jaar in beslag genomen. Een langetermijndenken is nodig om gefaseerd de opgave aan te pakken. Niet alles kan en hoeft tegelijk. Projecten die eerst over tien jaar aan de beurt zijn voor sloop of grondige verbetering moeten wel die jaren goed in de markt gehouden worden. Woning- en wijkbeheer in verschillende variaties en intensiteiten maken dus deel uit van de aanpak van stedelijke vernieuwing.

De Raad meent dat het meer zin heeft om bottom up lokaal en regionaal specifieke ambities te formuleren, gefaseerd in een beleid van lange termijn, dan te kiezen voor op landelijk niveau geformuleerde hoge streefcijfers tot 2010 die vervolgens van boven naar beneden regionaal en lokaal worden doorvertaald. Dit laatste gebeurt in de lopende gespreksronde tussen landelijke en lokale/regionale overheid over de verstedelijking. De Raad adviseert hier meer rust en ruimte¹⁸.

¹⁷ Zie ook: S. Denters: *Verscheidenheid in het verschiet? Mogelijke achtergronden van uniformiteit in het gemeentelijk grotestedenbeleid*. In VROM-raad: *Verscheidenheid en samenhang*, 2001

¹⁸ Ook in het advies 'Verscheidenheid en samenhang' heeft de Raad gepleit voor zorgvuldigheid in de fasering van de herstructurering (aanbeveling 5).

Duurzaamheid

Duurzaamheid is één van de twaalf prestatie-vereisten, maar daarmee is nog niet de situatie ingetreden dat de stedelijke vernieuwingsplannen toewerken naar duurzame woonmilieus. Gemeenten vinden het moeilijk om in de Meerjarige Ontwikkelingsprogramma's invulling te geven aan duurzaamheid, omdat hiervoor heldere criteria ontbreken. Naar het oordeel van de gemeenten zijn er te weinig instrumenten voorhanden om milieuaspecten te integreren in de planvorming. Nationaal beleid is soms te abstract of te rigide. Duurzaamheid zit erg aan de 'achterkant' van de planvorming. Integratie van de milieukolom in het gemeentelijk beleid kan worden bevorderd door de ecologische opgave van meet af aan in het proces te betrekken en deze waar mogelijk niet restrictief maar constructief uit te werken. Ook het opstellen van een gemeentelijke visie op ecologische duurzaamheid kan hiervoor een belangrijk instrument zijn¹⁹.

Markt

De aanpak en de snelheid zijn vaak een zaak van markt en geld. Als de markt-omstandigheden zodanig zijn, dat alle woningen goed verhuurbaar of gemakkelijk te verkopen zijn, zal de prikkel voor stedelijke herstructurering niet zo groot zijn²⁰. Als er leegstand is of dreigt, zullen de eigenaren veel bevattelijker zijn voor het pleidooi voor stedelijke herstructurering of zelf initiatief hiervoor nemen. Marktdruk, maar ook geld van de overheid, maakt méér vloeibaar dan alleen een goed verhaal kan doen. De Raad meent dat de overheid - als het een snelle aanpak van stedelijke vernieuwing van groot belang vindt - dan ook consequent moet optreden om dit te bevorderen. Middelen hiervoor zijn het streven naar ontspanning op de woningmarkt, vooral in goedkopere delen van de markt (anders komt het proces niet of zeer moeizaam op gang), het geven van steun aan partijen en het helpen bij visievorming. En de realiteit van vandaag is dat in veel (niet alle) gemeenten de druk op de goedkope delen van de markt nog groot is. Het dilemma van de druk op de goedkope woningvoorraad in de stad ten opzichte van de wens tot kwaliteitsverhoging en stedelijke vernieuwing wordt nog niet overal adequaat aangepakt. Er zijn situaties waarin een verstarrende werking uitgaat van de wens om voldoende goedkope woningen in de stad voor de woningvraag te houden ("ijzeren voorraad, waaraan niemand mag komen"): dit leidt tot stagnatie van de vernieuwing. Anderzijds zijn er ook situaties waarin dit dilemma over het hoofd wordt gezien en geredeneerd wordt dat dit door de markt vanzelf zal worden opgelost. Voor de Raad ligt de oplossing van dit dilemma in een aanpak waarin niet alleen de kwaliteitsvraag van midden en hogere inkomens, maar ook de kwaliteitsvraag van lage inkomensgroepen als agendapunt in de aanpak van stedelijke vernieuwing wordt meegenomen. Dit impliceert een beleid waarin - naast een beleid van (vergrote) beschikbaarheid van goedkope

¹⁹ zie verder advies VROM-raad: Verscheidenheid en samenhang, april 2001, p. 24

²⁰ Zie ook EIB: Herstructurering en woningbouwproductie.

woningen in stad én ommeland - ook nieuwe goedkope woningen worden gebouwd ter vervanging van de oude woningen. Dit niet-selectieve beleid biedt ook betere mogelijkheden om de sociale agenda fysiek te laten doorwerken. Er wordt dan ook niet naar verdringing, maar naar binding gestreefd. Er wordt niet gedacht in termen van sociale effecten van fysiek beleid, maar in termen van fysieke effecten van sociaal beleid.

Schaal

Veel projecten staan erg op zichzelf. Er wordt onvoldoende rekenschap gegeven van de plaats van de wijk op de regionale markt. Veel projecten zijn nog op gemiddelden gericht in plaats van op verschil en profilering. Differentiatie is van groot belang, maar deze hoeft niet steeds op het schaalniveau van complex of buurt aanwezig te zijn. Deze is wel van groot belang op het regionale niveau: een grote variëteit van woonmilieus. Hiervoor is een regionaal beleid nodig. In sommige delen van een regio gaat alle aandacht uit naar een curatieve aanpak, terwijl in andere delen dergelijke problemen niet aan de orde zijn en een preventieve aanpak wordt voorbereid. Dit laatste nu kan heel wel probaat zijn binnen de kaders van de gemeentegrenzen, maar niet binnen de kaders van de regionale markt. In paragraaf 4 van dit advies komt de Raad hierop terug.

Uitvoering

De uitvoering blijkt een zeer complex gebeuren te zijn²¹. Regie en verantwoordelijkheid van partijen, financiering en tempo, betrokkenheid van bewoners leveren op veel plaatsen onduidelijkheid en klachten op. Besprekingen over het uitvoeringskader stuiten daarenboven ook regelmatig op de kwestie dat de visie op de gewenste vernieuwing vaag, divers of uiteenlopend is. Er zijn ook grote verschillen in horizon: de ene partij heeft een langetermijnperspectief, de andere een kortetermijnperspectief. Ook is er spanning tussen aanbod- en vraaggericht beleid. Op verzoek van de staatssecretaris van VROM zal de Raad in het voorjaar van 2002 een advies uitbrengen over de herstructurering van stedelijke woonmilieus en het uitvoeringskader hierbij.

In de huidige beleidsuitvoering is de projectenmachine nog niet verdwenen. Het deel van het ISV-budget, dat is ondergebracht in het IPSV, wordt verdeeld onder projecten. Dit jaar is er een hoog aantal aanmeldingen geweest. Er zijn dus gelukkig veel ambities en de Raad hoopt dat er interessante en innovatieve benaderingen naar voren zullen komen. De Raad is echter niet positief over de methodiek van IPSV. Partijen wordt gevraagd om in korte tijd projectvoorstellen in te dienen en de verdeling vindt plaats aan de hand van een lijst van rijkswegen met negen beleidsprioriteiten. Dit hoge aantal prioriteiten kan alleen maar verklaard worden door de bestaande verkokering: elk directoraat of betrokken ministerie moet zich immers in IPSV kunnen herkennen. Dit tendersysteem heeft veel risico's van voortgezette verkokering en van een prijsvraag met veel niets.

²¹ KEI, van visie naar uitvoering. Expert-meeting over stedelijke vernieuwing, Zwolle, 2001

3.3 De sociale pijler

Kenschets van de sociale opgave

Ook met het stijgen van de welvaart van de laatste jaren is de sociale problematiek op veel plaatsen niet opgelost. Duidelijk is geworden dat een hoge economische groei op zichzelf nog geen garantie is voor het afnemen van hardnekkige sociale problematiek. Daarnaast is ook zichtbaar geworden dat deze problematiek niet beperkt blijft tot wijken en buurten in de grote steden. Ook in kleinere gemeenten en buiten de lijst van dertig gemeenten komt sociale problematiek voor.

De sociale opgave omvat het vraagstuk van de participatie en de sociale cohesie. Het gaat hier om participatie van diverse bevolkingsgroepen (positie in het onderwijs, op de arbeidsmarkt, de woningmarkt, de politiek) en om sociale cohesie, het samenleven in de directe leefomgeving. Het sociale vraagstuk heeft een etnische dimensie: veel immigranten en hun kinderen hebben een zwakke positie op diverse maatschappelijke terreinen en op het niveau van de buurt en de wijk is het samenleven van bewoners met geheel verschillende culturen niet altijd eenvoudig.

Met de begrippen participatie en cohesie is de kern uitgedrukt van wat nodig is voor een goede sociale infrastructuur. Onder sociale infrastructuur verstaat de Raad in navolging van anderen²² “het geheel van voorzieningen en betrekkingen die het mogelijk maken dat mensen in redelijkheid in sociale verbanden kunnen leven en kunnen participeren in de samenleving”. De Raad wijst op het belang van voorzieningen én betrekkingen in de sociale infrastructuur. Met alleen voorzieningen zijn we er immers niet. Dan wordt wel heel sterk de formele en institutionele kant benadrukt. Het gaat ook om betrekkingen. Met de RMO²³ meent de Raad, dat het gaat om het versterken van bestaande competenties van burgers en het zelforganiserend vermogen van de samenleving. Duyvendak e.a. spreken liever van sociaal investeren, een beleid gericht op stimuleren en versterken en kansen van individuen en groepen in achterstandssituaties²⁴.

De sociale opgave is dus niet iets wat zacht is of als opvulling gezien zou moeten worden in de hardware van de fysieke constellaties. Het gaat om de basisvoorwaarden. Er is een horizontale en een verticale dimensie te onderkennen²⁵. In de horizontale dimensie gaat het om het samenleven, de onderlinge verhoudingen, de leefbaarheid, kortom de verbindingen. In de verticale dimensie komt het vraagstuk van de sociale achterstand aan de orde, kortom de verdeling.

²² Verkenningen, Sociaal gericht, sociaal verplicht. Verkenningen sociale infrastructuur. Den Haag 2001

²³ RMO, Ongekende aanknopingspunten. Den Haag september 2000

²⁴ J.W. Duyvendak e.a., De sociale pijler gefundeerd. Rotterdam 2001

²⁵ J.W. Duyvendak e.a., De sociale pijler gefundeerd. Rotterdam 2001

Kenschets van de sociale pijler

In de sociale pijler van het grotestedenbeleid komt een grote diversiteit aan onderwerpen aan de orde: jeugd, onderwijs, veiligheid, drugsoverlast, kinderopvang, sociaal-cultureel werk. Veel van deze onderwerpen hebben hun eigen agenda, hun eigen instituties, hun eigen regelingen, financieringssystemen en verantwoordingskaders. Dit maakt het buitengewoon lastig om een samenhang tussen al deze initiatieven te zien. De veelheid van onderwerpen en regelingen neemt het zicht weg op een meer 'overall' gerichte sociale agenda²⁶.

Veel van wat in de sociale pijler omgaat draagt het karakter van een project en nog niet van een programma. Veel is ook met tijdelijkheid behept en ziet zich ook gedwongen regelmatig op examen te gaan voor een verlenging van het project. Dit gegeven bevordert het kortetermijndenken en de verleiding om voorlopige resultaten positief te duiden. Er zijn veel sociale projecten die zich aanprijzen als nuttig, maar het is echter moeilijk uit te leggen op welke vraag dit project reageert. Veel projecten zijn daarmee sterk aanbodgericht, waardoor de situatie kan ontstaan dat er beleidsaanbod is zonder vraag én beleidsvraag zonder aanbod. Daarbij vraagt de Raad zich ook af of in het grotestedenbeleid niet vooral de 'horizontale' projecten een plaats hebben gekregen, terwijl het verticale - de achterstandsbestrijding - onzichtbaar is²⁷.

Met de RMO is de Raad van mening dat in de sociale pijler een strategie nodig is die aansluit bij de bestaande netwerken en in staat is het zelforganiserend vermogen van (groepen van) burgers te versterken. Met een sterkere vraaggerichtheid kan veel meer onderlinge afstemming tot stand komen en - in de terminologie van de RMO - het zelforganiserend vermogen van de samenleving worden versterkt. Daarnaast is er naar het oordeel van de Raad behoefte aan een structurelere inbedding in het totale beleid, waardoor er meer aan de aansluiting met andere programma's gewerkt kan worden, waardoor er meer rust en zekerheid komt. Hiermee is niet gezegd dat de gehele sociale agenda in het grotestedenbeleid gepositioneerd zou moeten worden. Integendeel, er zijn zeer veel zaken op sociaal terrein die overal in het land spelen.

De sociale opgave en sociale pijler

In de rapportage 'Verkenningen voor de toekomst' van het kabinet (augustus 2001) wordt bepleit dat de overheid richting geeft (doelen, oplossingsrichtingen, beleidskaders), dat de overheid ruimte geeft (eigen initiatief van de burgers als uitgangspunt nemen) en aanstuurt op een resultaatgerichte aanpak waarna ook rekenschap gegeven wordt van het gevoerde beleid.

²⁶ meer hierover in Duyvendak, J.W. Engbersen G., Snel, E en F. Spierings, De sociale pijler gefundeerd. Rotterdam/Utrecht 2001

²⁷ meer hierover in Duyvendak, J.W. Engbersen G., Snel, E en F. Spierings, De sociale pijler gefundeerd. Rotterdam/Utrecht 2001

Een overheid die richting wil geven, moet regie kunnen voeren. Dit laatste wordt ernstig bemoeilijkt als er geen of onvoldoende samenhang is door verkokering en door fragmentatie. Meer samenhang tussen de verschillende beleidsterreinen is dus een noodzakelijke, maar daarmee nog geen voldoende voorwaarde. Bij de regie moet een goede afstemming zijn tussen interventie en het geven van ruimte aan initiatieven van onderop. Dit laatste is dus een aanknopingspunt van het beleid, niet een sluitpost van beleid. Met rekenschap wordt verantwoording afgelegd van de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.

De nadruk in deze rapportage op een richtinggevende overheid, op samenhang en op het geven van ruimte aan initiatieven van onderop, spreekt de Raad aan.

Dit roept de vraag op welke onderdelen van het sociale domein wel rechtstreeks en onmiddellijk in het kader van het grotestedenbeleid moeten worden gezien. Naar het oordeel van de Raad heeft juist de sociale pijler 'last' van de verkaveling tussen fysiek, sociaal en economisch. Veel sociale thema's (bijvoorbeeld sociaal profiel van woonwijken) worden door het fysieke domein geclaimd, waardoor essentiële sociale issues buiten de sociale pijler aan de orde komen. De constatering, op veel plaatsen gedaan, dat de sociale pijler 'achterblijft' heeft ook hiermee te maken.

De opgave is nu een evenwichtige keuze te maken. De Raad schetst drie mogelijkheden:

- een veelomvattende sociale pijler;
- een opgeheven sociale pijler;
- en een sociale pijler gericht op het woon- en leefmilieu.

In het eerste geval wordt, naar het oordeel van de Raad op een geforceerde wijze het gehele sociale domein in het beleidskader van het grotestedenbeleid geperst en wordt de afstemming en coördinatie niet vereenvoudigd, maar juist gecompliceerd. Zo is moeilijk voor te stellen om het gehele beleid van zorg van een stad onder het grotestedenbeleid te laten vallen. Dat deze gemeente in de meerjarige ontwikkelingsvisie hier aandacht aan besteedt, is logisch en terecht, maar daarmee is niet gezegd dat alles wat hierin staat ook met regelingen en middelen van het grotestedenbeleid moet plaatsvinden. Voor heel wat sociaal beleid is een wijk- en gebiedsgerichte benadering een praktische entree ('de wijk als vindplaats'). Maar tevens mag worden vastgesteld dat een categorale benadering, die zich richt op specifieke groepen, los van de vraag waar ze precies wonen, absoluut noodzakelijk is. Is niet een deel van de sociale problematiek op wijkniveau te relateren aan het feit dat categorale instellingen, om wat voor redenen ook, bepaalde groepen onvoldoende bereiken?

In het tweede geval wordt de sociale pijler in het grotestedenbeleid opgeheven en ondergebracht in de fysieke en economische pijler. Dit laatste wordt voorgesteld in het recente rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau²⁸. De argumenten hiervoor zijn het gefragmenteerde karakter van de sociale pijler door de vele kleine maatregelen en het feit dat vrijwel alle maatregelen deel uitmaken van een breder beleidsterrein dat niet onder het grotestedenbeleid valt. Gepleit wordt voor een systematiek met twee grote dragende projecten in de sfeer van werken (economie) en wonen (fysiek), waaraan specifieke sociale maatregelen worden gekoppeld (leefbaarheid, veiligheid).

Wat de Raad aanspreekt in dit voorstel is de ontwikkeling naar een veel grotere eenduidigheid van het sociale deel van het grotestedenbeleid. Immers, maatregelen die beter in het reguliere beleid passen en die onder grote voorzieningensystemen vallen, zoals de zorg en het onderwijs, worden buiten het grotestedenbeleid geplaatst. De Raad is echter geen voorstander van het opheffen van de sociale pijler in het grotestedenbeleid. Het gebiedsgerichte deel van het sociale domein hoort wel degelijk thuis in een brede beleidsaanpak en van een sociale pijler gaat een sterk agenderende werking uit.

De Raad kiest daarom voor de derde mogelijkheid: een sociale pijler die zich toelegt op de vraagstukken van de sociale kwaliteit van de leefomgeving. Hiermee wordt ook het risico dat het sociale een 'bijwagen' wordt van het fysieke verkleind. Dit is temeer van belang daar met de nieuwe Woonwet de fysieke pijler waarschijnlijk veel zelfstandiger en autonomer voort zal gaan. De Raad ziet graag dat het sociale meer leidend wordt voor de aanpak in de fysieke en economische sfeer.

Binnen het sociale moet dan nog een slag gemaakt worden van project naar programma en daar kan een positionering binnen een pijler wel bij helpen. Ook de noodzakelijke omslag van een sterk aanbodgerichte aanpak naar een meer vraaggerichte aanpak hoort hierbij.

Behalve dit, is van groot belang dat er vanuit de vakdepartementen meer beleidsruimte komt op lokaal niveau. De instellingen op het terrein van zorg en onderwijs kunnen dan beter zaken doen met de gemeente. Het staande, reguliere beleid moet meer gevoelig gemaakt worden voor lokale specificiteit, onder handhaving van de verantwoordelijkheid bij de kokers van de rijksoverheid. Beleidssubstitutie waarin in twee kokers (bijna) hetzelfde beleid wordt gemaakt, moet worden tegengegaan.

Het Rijk kan heel goed het lokale niveau zijn sociale doelen en agenda laten bepalen. Uiteraard kan en moet het Rijk zelf ook een eigen sociale agenda hebben (bijvoorbeeld het stimuleren van maatschappelijke opvang van dak- en thuislozen), maar over het algemeen kan het Rijk vooral procesmatige eisen stellen aan het verlenen van

²⁸ Sociaal en Cultureel Planbureau, De stad in de omtrek, 2001

rijkssteun aan sociale programma's. Eén ervan kan zijn dat de desbetreffende doelgroep van het sociale beleid zelf het programma heeft kunnen sturen. Deze procesvereiste bevordert de vraaggerichtheid van het programma. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft dan geen voorschrijvende, maar een doorgeleidende rol (meer 'van beneden naar boven', dan 'van boven naar beneden'). Beter dan te pogen een zo groot mogelijk deel van het beleidsterrein onder de paraplu van het grotestedenbeleid te krijgen, kan men zich concentreren op het bevorderen en faciliteren van gebiedsgerichte ontkokering waar dat door de steden gevraagd wordt. In de beleidsuitvoering in de betrokken gebieden is hieraan grote behoefte. De Raad ziet veel in meer strategische beleidsdocumenten over de sociale opgave op lokaal niveau. In enkele plaatsen wordt ervaring opgedaan met 'sociale structuurplannen', waarin visie, samenhang, aanpak en de plaats van de verschillende beleidstrajecten (grotestedenbeleid en andere) wordt aangeduid.

Samengevat: een strak omschreven sociale pijler, gericht op het leefmilieu, is en blijft nodig evenzeer als een verbetering van het algemene sociale beleid. Daarnaast is een verschuiving nodig van aandacht voor de korte naar aandacht voor de lange termijn, van project naar programma en van aanbodgericht naar vraaggericht sociaal beleid.

3.4 De economische pijler

In de tweede helft van de jaren negentig hebben veel stedelijke gebieden een forse economische groei doorgemaakt. Er is ook een forse groei van banen geweest, waarbij de groei in banen in Amsterdam en Utrecht hoger was dan die in Den Haag en Rotterdam. Ook was de groei in banen in de randen van de regio hoger dan de groei in de centrale stad.

Veel economische vraagstukken spelen zich bij uitstek op regionaal en hogere schaalniveaus af. Beslissingen in Londen of Frankfurt van multinationale bedrijven zijn zwaarwegender voor de ontwikkelingen in de stedelijke en regionale economie dan welke paragraaf in een meerjarige ontwikkelingsvisie ook. Sterker dan bij de fysieke en de sociale pijler het geval is, is op dit terrein de afhankelijkheid van de lokale overheid van het gedrag van anderen groot.

In de economische pijler zien we verschillende aandachtspunten terugkomen²⁹:

- ↪ Ruimte voor bedrijvigheid (strategische stadsprojecten, verkeersinfrastructuur en bereikbaarheid, herstructurering van bedrijfsterreinen)
- ↪ Versterking economische structuur (economische structuur van stad en wijken, starters midden- en kleinbedrijf, innovatie, toerisme)
- ↪ Werkgelegenheid en arbeidsmarkt (aanpak werkloosheid)
- ↪ Flankerend beleid (extra werkgelegenheid langdurig werklozen, economie en arbeid, aansluiting onderwijs - arbeidsmarkt).

Het beleid beoogt dus de stedelijke bedrijvigheid te bevorderen. Beoogd wordt het wegtrekken van bedrijven en daarmee van werkgelegenheid uit de stad tegen te gaan. Maar de steden zijn in een omschakeling gewikkeld van industrie naar dienstverlening, de steden worden in steeds hogere mate postindustriële. Een bepaald type van verlies van bedrijvigheid valt dus niet tegen te houden en daar kan dan hooguit de transformatie zo goed mogelijk begeleid worden.

De Raad heeft de indruk dat een groot deel van de inspanningen die in het kader van deze pijler plaatsvinden, traditioneel van aard zijn. Er wordt gewerkt aan een voldoende beschikbaarheid van bedrijfsterreinen, liefst voor een lange periode vooruit en deze moeten goed ontsloten zijn (bereikbaarheid). Meer in het algemeen wordt gepoogd een zo aantrekkelijk mogelijk vestigingsklimaat van de stad te bevorderen. Hierin passen ook ambities van veel steden om 'brainport' te zijn en goede faciliteiten voor ICT te bieden. De steden staan voor de opgave om met de randgemeenten samen regionale ontwikkelingsvisies en -programma's op te stellen waarin gewerkt wordt aan verbetering van de regionaal-economische structuur.

Ook komt binnen de economische pijler de spanning tussen 'sterke stad' en 'achterstand' terug. De stedelijke werkloosheid die in de jaren tachtig fors is toegenomen, laat zich niet eenvoudig oplossen met alleen een versterking van de stedelijke en regionale economie. Veel beleid gaat naar ID (Melkert)banen, banen die overduidelijk een apart segment op de arbeidsmarkt vormen. Veel van het werk zit in taken die eerder door bezuinigingen zijn geschrapt en een evaluatie van dit type van banen zal, wat de Raad betreft, niet alleen moeten gaan over de vraag of het 'echte' of 'geen echte' banen zijn, maar ook om de betekenis van het verrichte werk voor de buurt, de school, de instelling.

Een derde spoor is te vinden in de kleinschalige bedrijvigheid op wijkniveau: de detailhandel, de kleine ondernemer. De samenhang tussen de economische vernieuwing en de stedelijke herstructurering is zwak ontwikkeld. Veel steden willen het ondernemer-

²⁹ Voorbeeld van Stedelijk Ontwikkelingsprogramma Eindhoven 1999-2003

schap stimuleren, ook onder etnische minderheden in de stad³⁰. Het ontbreekt vaak aan goedkope bedrijfsruimte. En er zijn fricties over de vraag wat nog toelaatbaar is of niet, in het kader van de leefbaarheid. Deze twee zaken worden hieronder toegelicht.

Voor startende bedrijven is goedkope bedrijfsruimte noodzakelijk. Door de toenemende druk op de binnensteden en de wijken hier om heen wordt het moeilijker om deze te vinden. Pakhuizen worden getransformeerd tot luxe appartementen. Uitwijken naar naoorlogse woonwijken is niet eenvoudig, want veel van deze wijken hebben door de functiescheiding in veel sterkere mate alleen een woonfunctie. Hierdoor komt de broedplaatsfunctie van de stad onder druk te staan. Het heeft ook negatieve repercussies voor het cultureel klimaat, omdat hetzelfde ook geldt voor ruimte voor kunstenaars, muziekgroepen en andere culturele uitingen.

Een tweede kwestie is dat niet elke ondernemer voor het oog van de direct omwonenden een aanwinst is voor de buurt. Niet overal kan wonen en werken gemengd worden. Alleen al het aspect van de veiligheid is na de ramp in Enschede zwaarder gaan tellen. De tolerantie voor bedrijvigheid en speciaal voor marginale bedrijvigheid kan per buurt sterk variëren.

Het derde spoor in de economische pijler is, naar de indruk van de Raad, niet sterk ontwikkeld en er is nog niet veel visie ontwikkeld hoe dit spoor kan worden afgestemd met de twee eerder genoemde sporen, versterking van de regionaal-economische structuur en arbeidsmarkt³¹. Een meer innovatieve benadering is aan te bevelen. Dit laatste zou immers de bestaansgrond van de economische pijler moeten zijn.

Ook zal moeten blijken hoe robuust de regionaal-economische ontwikkelingen van de laatste jaren zijn en of deze voldoende bestand zijn tegen economische tegenwind. Het belang van regionaal economisch structuurbeleid neemt bij een stagnatie van de economische ontwikkeling alleen maar toe.

3.5 Verbinden, samenhang en integraliteit

In het voorgaande is gesproken over de drie pijlers van het grotestedenbeleid. Dit zou de indruk kunnen wekken dat er drie autonome werkelijkheden zijn die in een bepaalde verhouding tot elkaar staan. Het zijn echter abstracties die de beleidsmatige werkelijkheid overzichtelijker moeten maken³². In de werkelijkheid van alledag lopen ze

³⁰ Tegen alle verwachtingen in groeit het kleine, met name etnische ondernemerschap. Zie: R. Kloosterman en J.P. van der Leun, *Startende immigrantenondernemers in Amsterdam en Rotterdam*. Amsterdam 1999

³¹ De aandacht hiervoor neemt wel toe. Zie: KEI, *Economische ontwikkelingen en stedelijke herstructurering*. Rotterdam oktober 2001

³² J.W. Duyvendak, *De verhouding tussen het sociale en het economische. Over het denken in pijlers*. Rotterdam 2001

door elkaar heen en zijn de thema's onderling verknoopt. Dat ze in de beleidsmatige wereld 'apart' zijn, komt ook door het verschil in sturing (grote rol overheid of markt, landelijke/internationale schaal of lokale schaal?) en ook door verschil in horizon in de tijd (korte- of langetermijnaangelegenheid).

Dat ze in de dagelijkse werkelijkheid verknoopt zijn, wil nog niet zeggen dat ze met elkaar samenvallen of uitsluiten. De verhouding tussen het sociale en het economische is niet altijd 'win-win', maar het is evenmin een 'zero-sumgame'. In de praktijk van alledag, op het niveau van de directe leefomgeving zal de verhouding gestalte krijgen.

Individu en collectief

Bij participatie op lokaal niveau komen het individuele kortetermijndenken en het collectieve langetermijndenken elkaar tegen. Men kan spreken van externe effecten, waar individuele welvaart en welzijn mede afhangen van het gedrag van actoren in de omgeving en waar het welzijn van de groep afhangt van de individuele bijdrage. Dit soort externe effecten speelt in hoge mate in een verstedelijkte omgeving. Het verklaart grote verschillen in lokale kwaliteit, sociale veiligheid en (meer in het algemeen) de mate van participatie van bewoners en bedrijven in lokale aangelegenheden.

Als in een wijk langdurig een neerwaartse spiraal gewerkt heeft, lijkt de overheid weinig meer te kunnen doen om deze te keren. De overheid zou dan alles zelf voor zijn rekening moeten nemen en de bewoners kunnen dan hun collectieve en individuele belang volledig afschuiven op de overheid. De overheid kan echter ook stille krachten in de buurt vinden of hiermee plotsklaps geconfronteerd worden die betrokken en actief willen zijn. Het overgrote deel van lokale kwaliteiten, waaronder het beheer van de publieke ruimte, de sociale veiligheid, lokale sociale verbanden, et cetera, wordt door privaat handelen - of gebrek daaraan - bepaald. Het is dus van belang om wijken, ook als deze 'slecht scoren' of een negatieve reputatie hebben, niet te snel af te schrijven. Er is hiervoor zeer goede informatie nodig, inzicht in de mechanismen en de precisie van overheidshandelen. Daar ontbreekt het vaak nog aan. En alleen een fysieke verbetering van de omgeving levert in een uitgewerkte negatieve spiraal geen soelaas, want het beheer zal een groot probleem blijven als niet aan lokale participatie wordt gewerkt. Zolang die participatie niet op orde is, zullen ook economische en sociale ontwikkelingen geen 'blijvertjes' worden. Dit leidt tot de noodzaak van samenhang in het beleid.

Samenhang en/of integraliteit

In brede kring wordt het onderscheid in pijlers tussen fysiek, economisch en sociaal als probleem gezien en ook beschouwd als bewijs van onvoldoende integraliteit. Velen lijken wat onrustig te worden van het bestaan van meerdere beleidskaders. Maar het is de vraag of dit wel zo erg is. Wellicht neemt de slagvaardigheid en de helderheid juist toe als er een eenduidige opgave wordt aangepakt. Pogen om in een vroeg stadium

‘alles met alles te verbinden’ kan juist tot stagnatie en strategisch wachtgedrag leiden. Afstemming en samenhang tussen economie en fysiek, tussen economie en sociaal is al een grote opgave.

De Raad meent, dat deze afstemming en samenhang het beste gestalte kunnen krijgen op het laagste schaalniveau, de wijk. Hier moeten verbindingen worden gelegd, hier kan de grote sociale betekenis van ateliers, bedrijfsruimten, klus-, sleutel- en andere ontmoetingsruimten worden gevoeld. Op wijkniveau zijn ook de meeste successen behaald. Bij elke pijler is het onderscheid tussen ‘doelen’ en ‘actoren’ van belang. Voor de actoren geldt dan dat samenwerking, afstemming, ontkokering binnen de pijler voorop staan, voor de doelen geldt dat deze niet zijn voorbehouden aan de ‘eigen’ pijler. Het zou immers vreemd zijn als sociale doelen alleen in de sociale pijler zouden worden nagestreefd.

Sociaal en fysiek

Fysiek en sociaal zijn twee werelden met elk een eigen jargon, eigen beleidsinfrastructuur, tijdshorizon en planbaarheid³³. De relatie tussen sociaal en fysiek is in veel gevallen eenzijdig van aard. Elke fysieke aanpak heeft sociale effecten en in de sociale sfeer wordt een antwoord bedacht op het fysieke initiatief. Veel sociaal beleid (bijvoorbeeld participatie) lift ook mee met fysiek beleid zoals herstructurering. Vaak ook wordt een sociale problematiek pas als zodanig benoemd als er (vanuit andere, bijvoorbeeld marktoverwegingen) plannen voor fysieke herstructurering worden gemaakt³⁴. Het sociale volgt in dit geval het fysieke en de inspanningen worden erop gericht om de sociale effecten van fysieke maatregelen te verzachten. De roep om een sociale effect-rapportage bij een herstructureringsplan past hierin.

Er zijn veel voorbeelden voorhanden waarin duidelijk wordt dat fysieke investeringen niet lonen als er geen parallel sociaal spoor is. Eén recent voorbeeld is het Amsterdamse zwembad Sloterparkbad. Dit zwembad werd gesloten na overlastgevend gedrag van Marokkaanse jongeren. Door het ontbreken van een effectieve sociale aanpak werd het rendement van de fysieke investering aangetast.

De Raad zou graag zien dat meer ingezet wordt op het omdraaien van de keten waardoor het sociale méér de agenda van het fysieke maakt dan dat het fysieke de agenda van het sociale bepaalt. Langs deze lijn komen eerder ook ontmoetingsruimten voor groeperingen in en buiten de wijk in beeld. Ook wordt de vraag gesteld of en in hoeverre de gebouwde omgeving de culturele verschillen van de gebruikers weerspiegelt³⁵.

³³ K. Fortuin en J. Foolen, Fysiek en sociaal werken: appels en peren? In: R. Hortulanus en J. Machielse (red.), Op het snijvlak van de fysieke en sociale leefomgeving. Den Haag 2001, p. 37-53

³⁴ Kleinhans R., Helleman, G. en A. Ouweland, Sociaal en fysiek in de buurt; Tijdschrift voor de Sociale Sector, mei 2001

³⁵ Op verzoek van de Tweede Kamer bereidt de VROM-raad een advies voor over multicultureel bouwen en wonen.

4 Schaalniveau en sturing

De meest relevante schaal is die van het *daily urban system* - het gebied waarbinnen het leeuwendeel van de interacties tussen bedrijven en burgers plaatsvindt. De ruimtelijke omvang daarvan neemt, gedreven door marktkrachten, technologische ontwikkeling, mobiliteit en ruimtelijk ontwikkelingsbeleid, snel toe. *Daily urban systems* blijven niet beperkt tot verstedelijkte gebieden. Ook het platteland kent meer en meer uitgestrekte interactiegebieden waarbinnen lokale uitsortering van functies en bevolkingsgroepen (naar leefstijl, voorkeuren en sociaal-economische posities) plaatsvindt.

In het grote stedenbeleid zit een stedelijke en een wijkgerichte aanpak. Een regionale aanpak ontbreekt.

4.1 De regio

Vraagstukken als arbeidsmarkt, woningmarkt, verkeer, groen, liggen inmiddels op regionaal schaalniveau en het is op dit niveau dat analyse en oplossing, inzet en herverdeling aan de orde zijn. Beleid om dit soort thema's binnen de stadsgrenzen aan te pakken, werken niet goed: intergemeentelijke concurrentie, onbenut blijven van kansen die op een hoger schaalniveau liggen.

Anderzijds zijn er ook thema's die zeer wel op stedelijk of op wijkniveau aangepakt kunnen worden. Zo kan jeugdbeleid goed passen op lokaal niveau en de kwestie van participatie en cohesie ook op wijkniveau aan de orde zijn. De stad is dus zowel te groot als te klein. De stad is te groot om boven op de problemen zelf te zitten, waardoor in veel steden de wijkaanpak ontwikkeld is. De stad is te klein voor beleidsterreinen als arbeidsmarkt, woningmarkt, verkeer en vervoer, groen. Ook op het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt dit punt onderkend, getuige de studie van David Rusk³⁶.

In de huidige discussie over de regionale component van het grotestedenbeleid wordt erg veel nadruk gelegd op het stellen van procesvereisten en op de bestuurlijke organisatie. Men is overall erg voorzichtig. Bij de toetsing van de Meerjarige Ontwikkelingsprogramma's van de gemeenten bleek dat van overleg met andere partijen in de regio vaak geen sprake is geweest, laat staan dat er aan gezamenlijke visievorming, doelstellingen en aanpak is gewerkt. Het was voor een stad op zichzelf al lastig genoeg en de tijdsdruk was niet mals.

³⁶ In een studiemiddag van het ministerie van BZK (maart 2001) sprak David Rusk over zijn onderzoek "inside game, outside game", waarin werd aanbevolen het gehele rijksbeleid door te lichten op de betekenis voor de verhouding tussen stad en ommeland.

Het probleem blijft dan bestaan hoe een ‘geregionaliseerd grotestedenbeleid’ met meer slagkracht eruit zou kunnen zien. Drie risico’s zijn op voorhand te noemen. Grotestedenbeleid is gebiedsgericht beleid en als een groter gebied object van beleid wordt, kan het beleid minder precies worden en kan er een proces van verdunning optreden. Voorts wordt met het tillen naar een regionaal niveau een veelvoud aan partijen en overleg geïntroduceerd, wat de slagkracht niet ten goede zal komen.

Tot slot is er het probleem dat een adequaat bestuurlijke constellatie voor het regionale niveau ontbreekt. Het kabinet wil wel de Kaderwet continueren (brief minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, maart 2001) waardoor voor de desbetreffende gebieden de samenwerking kan worden voortgezet. De Raad meent dat hier een sprong voorwaarts uitblijft. Immers, de regionale samenwerking in de niet-kaderwetgebieden blijft onduidelijk en de behoefte aan meer bevoegdheden op regionaal niveau om krachtiger beleid te kunnen maken, wordt niet beantwoord. Ook blijft het democratisch tekort van de regionale bestuurslaag aanwezig.

Gebiedsgericht beleid dwingt tot specificiteit en selectiviteit, anders gaat de kracht ervan verloren. De Raad meent, dat een regionalisering van het grotestedenbeleid niet het specifieke en gebiedsgerichte karakter hoeft te verliezen zolang ten minste naar thema de aanpak wordt gedifferentieerd. Een aanpak waarin ‘alles’ regionaal wordt is net zo inadequaat als een aanpak waarin de stad het allesomvattende kader blijft. Het probleem bepaalt het schaalniveau en de aanpak.

De Raad meent, dat een model waarin de regionalisering van het grotestedenbeleid gestalte zou krijgen via een oproep tot meer of betere intergemeentelijke samenwerking, te vrijblijvend is. Het zal hierdoor onvoldoende effectief zijn. In dit model volstaat de afspraak dat er bij een nieuwe ronde van meerjarige ontwikkelingsprogramma’s procesvereisten zijn waarin aangetoond wordt dat de centrale stad overlegd heeft met de burens. Dit zou ook kunnen leiden tot een regionale paragraaf in de Meerjarige Ontwikkelingsplan (MOP). De Raad ziet dan gebeuren dat er alleen maar meer papier en overleg geproduceerd wordt. Deze optie is daarom te mager.

Een tweede mogelijkheid is het verzwaren van de positie van de centrale stad in het regionale overleg door subsidies en faciliteiten aan de centrale stad toe te delen die hiermee steun kunnen ‘inkopen’ bij de burens. De Raad heeft hiertegen het bezwaar dat een gemeenschappelijke probleemdefinitie hierdoor bemoeilijkt wordt. Het is juist van belang dat de regio en niet de stad alléén eigenaar is van de centraal-stedelijke problemen. Bij een steunaankoopregeling wordt calculerend gedrag bij de buurgemeenten bevorderd.

De derde en enige reële mogelijkheid is daarom, dat op onderdelen het beleid geregionaliseerd wordt waar dit vanuit de kenmerken van het beleidsterrein vereist is. Een inhoudelijke en functionele aanpak is op zijn plaats. Alleen maar wachten op een nieuwe bestuurlijke constellatie heeft niet veel zin.

De volgende Meerjarige Ontwikkelingsprogramma's zijn geen stedelijke maar regionale ontwikkelingsprogramma's, waarin die zaken die lokaal kunnen, ook lokaal worden gedaan³⁷. Deze hoeven niet gebukt te gaan onder de dwang van een op regionaal niveau getoonde integraliteit. Een dergelijke eis maakt zo'n programma moeilijker, laat staan uit te voeren. Gemeenten kunnen gezamenlijk een regionaal beleidskader ontwikkelen inzake relevante thema's: wonen, groen, verkeer, economische structuur. Het Rijk moet dit bevorderen door middel van een regionale 'kop' op het grotestedenbeleid en een financiële bonus op regionaal beleid. Het Rijk moet ook verhelderen hoe dit past in het ruimtelijk beleid en hoe de spelregels zijn als binnen een regio onoverbrugbaar verschil in inzicht bestaat.

Regionalisering zou in principe ook de huidige last van de centrumstad op het gebied van beleidskaders en planontwikkeling moeten verlichten. Veel steden zijn hiermee thans zwaar belast. Dit zal alleen resultaat hebben als er voldoende bestuurlijke en ambtelijke capaciteit op regionaal niveau beschikbaar is.

Casus: regionaal beleid op de woningmarkt

Woningmarktvragestukken liggen op regionaal niveau. Voor optimale keuzemogelijkheden op de regionale woningmarkt is het van belang

- 1 dat er een variëteit aan woonmilieus in de regio is;
- 2 dat het vrijkomend woningaanbod inzichtelijk en toegankelijk is voor elke woningvrager;
- 3 dat een transformatie van de woningvoorraad in een regionaal perspectief wordt aangepakt om te vermijden dat alle gemeenten op zoek gaan naar dezelfde 'ideale' samenstelling van de woningvoorraad binnen de eigen gemeente.

Dit vergt een regionaal beleidskader waarin de kwestie stad-ommeland aan de orde is. Helaas zijn veel gemeenten op dezelfde wijze bezig met de thema's van het woonbeleid, hierin ook aangespoord door het Rijk. Overal lijkt de probleemdefinitie en de voorgestelde aanpak dezelfde te zijn: sloop en verkoop van huurwoningen, bouw van koopwoningen, terwijl dit in een regionaal perspectief gezien een verstandige aanpak kan zijn voor centraal stedelijke gebieden en voor randgemeenten een strategie van behoud en versterking van de voorraad van goedkope huurwoningen voor de hand ligt.

³⁷ Voor de agenda ervan kan aangesloten worden bij de gedachten in het essay van A. Reijndorp over de transformatieopgave op regionaal niveau. Zie advies VROM-raad, Kwaliteit in ontwikkeling: uitwerking stedelijke netwerken, contouren en instrumenten, 2001

Voorbeelden:

Binnen een regio kan afgesproken worden dat de verkoop van huurwoningen wel in de centrale stad plaatsvindt, maar niet in de randgemeenten. Daar worden juist huurwoningen door corporaties aangekocht, dit met het oog op de toegangsmogelijkheden van huishoudens met een laag inkomen uit de centrale stad.

Ook kan afgesproken worden dat de grenzen van de huursubsidie variëren tussen stad en randgemeente. Zo kan geregeld worden dat duurdere huurwoningen in de randgemeenten met huursubsidie toegankelijk zijn voor een grotere groep van huishoudens. De prestatienormering moet dan niet meer op lokaal, maar op regionaal niveau worden gelegd.

Ook kan het ISV-budget op regionaal niveau worden gelegd, waardoor er een regionale afweging van steun aan herstructureeringsplannen gemaakt kan worden. De situatie van nu waarin randgemeenten als niet-rechtstreekse gemeenten via de provincie aan ISV moeten komen, hoort dan tot het verleden.

Voorts kan in veel regio's nog vooruitgang worden geboekt op het gebied van de regionale woonruimteverdeling.

Met dit soort van maatregelen wordt het regionale niveau invulling gegeven en wordt - althans op het terrein van het wonen - de beleidsagenda aangepast. Wellicht wordt de huidige beleidsagenda zozeer door de gemeentegrenzen bepaald dat enige distantie hiervan helpt om de problemen wat minder zwaar te nemen. Als de trek van de hogere inkomensgroepen uit de stad in feite een verhuizing is van de wijk links van de spoorlijn naar een weg rechts van de spoorlijn, dan is er op regionaal niveau slechts een verschuiving van de ene wijk naar de andere wijk. Zo komt er ook ruimte voor het beeld dat de centrale stad altijd een bijzondere samenstelling van bevolking en woningvoorraad zal hebben en dat het niet het hoogste doel hoeft te zijn om deze zo gemiddeld mogelijk te maken.

4.2 Sturing

In termen van sturing is het nieuwe beleid - wellicht door de status aparte die het heeft - een interessant terrein geworden van andere verhoudingen. Er is een aparte minister, er bestaat een rechtstreekse lijn tussen het Rijk en de gemeenten en er worden nieuwe vormen beproefd: een procesmatige aanpak van visie naar programma, een push tot ontkokering en samenwerking tussen partijen. Dit genereert leereffecten en hiermee is het beleid ook een kraamkamer van bestuurlijke innovatie.

Het grotestedenbeleid heeft naar het oordeel van de Raad belangrijke impulsen voor bestuurlijke vernieuwing opgeleverd. Het is zeer de moeite waard dit sturingsmodel in het gehele land te implementeren. De Raad sluit zich graag aan bij de bevindingen over sturing in de adviezen van Rob/Rfv en RMO.

Door een aantal betrokkenen wordt bestuurlijke vernieuwing als vierde pijler van het grotestedenbeleid gezien. Het is geëvolueerd van achterstandsbeleid naar het hele gemeentelijk beleid. Daarmee is het 'opgeklommen' van een specifiek beleidsterrein naar een werkvorm.

Voor diverse ambtelijke en bestuurlijke professionals is het leven en werken door de veranderde werkwijze ook veel leuker geworden. Men zou zelfs kunnen zeggen dat voor diverse personen grotestedenbeleid 'a way of life' geworden is.

Dit alles neemt niet weg dat in het huidige beleid nog steeds (soms ook tegelijkertijd) met twee sturingsconcepten gewerkt wordt. Het 'oude' model van subsidie-project-verantwoording bestaat voort, terwijl (in woorden) gekozen is voor het sturingsmodel van visie-programma-verantwoording. Het laatste model heeft de voorkeur van de Raad.

Er is een gespannen verhouding tussen decentralisatie en ruimte voor de gemeenten enerzijds en de verantwoording door de Minister naar de Tweede Kamer over de besteding van de middelen anderzijds. Aan de ene kant speelt de financiële verantwoording van een regeling, aan de andere kant de programmatische verantwoording die ten grondslag ligt aan het grotestedenbeleid. De Raad sluit zich in deze kwestie aan bij de gedachten aan forse opschoning van de verantwoordingslast van de gemeenten en de aanbevelingen hieromtrent in het rapport 'Harmonisering financiële verantwoording budgetten grotestedenbeleid' (P. Wilms, 2001).

De twee relevante convenanten (GSB en ISV) kennen een verschil in termijn (respectievelijk eind 2003 en eind 2004). De Raad is voorstander van gelijkenschakeling van de termijnen tot eind 2004.

Dat op lokaal niveau ook de bestuurlijke cultuur nog een knelpunt kan zijn, is algemeen bekend. Regelmatig komt voor dat bewoners buiten beeld zijn en er weinig oog is voor de zelfredzaamheid. Ook kunnen (bestuurlijke) partners behept zijn met vooroordelen over elkaar en is er wel eens te weinig oog voor de complexiteit van vraagstukken. Men zoekt het dan in enkelvoudige probleemstellingen en enkelvoudige oplossingen met een groot geloof in harde cijfermatige informatie³⁸.

Al deze zaken genereren een hoge mate van bureaucrativering en bestuurslast, welke op zichzelf een bedreiging vormen voor het vasthouden van het bestuurlijk en ambtelijk elan. Bij een verdere ontwikkeling van het beleid zou dus ook de sturing in deze zin aangepast moeten worden.

³⁸ NSOB, Ellende wenden. Een bestuurlijke aanpak voor Rotterdam. Rotterdam 2001

Monitoring

Inzake het monitoringssysteem van het grotestedenbeleid en het ISV wil de Raad opmerken dat op dit vlak zich een stelsel aan het ontwikkelen is dat zeker omvangrijk is maar daarmee nog niet doelmatig. De jaarlijkse voortgangsrapportages zijn door de sterke benadrukking van de negen meetbare prestatie-indicatoren omvangrijke cijfermatige exercities. Dat is op zich geen bezwaar, maar al deze gegevens worden al snel als ‘evaluatie’ gelezen in plaats van als flankerend cijfermateriaal. Iets dergelijks kan zich ook bij het monitoringssysteem ISV gaan voordoen als de zesentwintig kwantitatieve indicatoren zijn gevuld.

De Raad zegt over monitoring dus niet dat de omvang het enige probleem is en dat versobering aan te bevelen is. Dit is wel het geval, maar veeleer nog pleit de Raad voor meer kwalitatieve evaluatie, voor meer inzicht hoe het beleidsproces loopt. In het stelsel van visitatie komen deze elementen meer tot hun recht. Het is immers ook van belang dat evaluaties geen papieren evaluaties zijn, maar dat duidelijk wordt waar de werkers in het veld, de intermediairs op gestoten zijn. De Raad beveelt daarom aan om naast monitoring een gedegen evaluatie naar proces en inhoud te laten verrichten. De Raad is positief over het systeem van visitatiecommissies mits deze een volstrekt onafhankelijke samenstelling en positie hebben.

Selectie van gemeenten

De Raad deelt de verbazing van de Rob/Rfv inzake de selectie van de gemeenten. Een gelijke beoordeling van de selectiecriteria en een integrale vergelijking tussen de steden heeft niet plaats gevonden. Het gevaar is dat door statistisch of politiek ‘toeval’ wordt bepaald welke gemeenten wel en welke niet deel uitmaken van de lijst van gemeenten.

Vanuit het oogpunt van continuïteit zal de Raad bestaande afspraken tussen Rijk en gemeenten niet ter discussie stellen. De Raad meent wel dat er een herijking moet zijn waarin de transformatieopgave hét criterium is van statusverlening. De desbetreffende regio zou deze status kunnen ‘verdienen’ door hieromtrent met een visie en een plan van aanpak te komen. Geen enkele (cluster van) gemeente(n) hoeft bij voorbaat uitgesloten te worden. Ook voor deelaspecten van de grotestedenproblematiek moet betrokkenheid van het Rijk gevraagd kunnen worden. Het systeem moet meer toegankelijk en flexibel worden.

5 Conclusies

Niet alleen stad, ook regio

Het grotestedenbeleid loopt tegen het probleem op dat het object, de stad, aan verandering onderhevig is. De stad is geen afzonderlijke eenheid meer, die 'compleet' gemaakt kan worden, maar de stad is een deel van een groter stedelijk netwerk. Het beleid kan dus pas succesvol zijn als de agenda van het grotestedenbeleid - aanpak van de grootstedelijke problematiek, betere perspectieven voor de centraalstedelijke gebieden - in een voldoende ruim kader wordt aangepakt. Er zullen dus meer beleidsinitiatieven op regionaal niveau gelegd moeten worden. De Raad denkt hierbij niet zozeer aan een bestuurlijke maar veel meer aan een functionele en inhoudelijke verandering. Per thema moet het passende schaalniveau en de relevante partijen worden geselecteerd. De Meerjarige Ontwikkelingsplannen moeten een regionaal karakter krijgen. Het Rijk moet, wat de Raad betreft, een financiële bonus zetten op regionalisering van beleid.

Van standaard naar differentiatie

Van grotestedenbeleid mag verwacht worden dat het beleid in relatie staat tot het probleem. De Raad meent dat er in de werkelijkheid een hoge differentiatie in en tussen de steden is, terwijl er in het beleid nog veel standaard zit. Doelstellingen, succes- en faalfactoren, criteria zijn erg veel van bovenaf bedacht en toegepast. Er moet meer ruimte komen voor een aanpak van onderop.

Achterstand bestrijden: herkenbaar in en buiten het grotestedenbeleid

Achterstand is niet iets dat alleen in de grote stad voorkomt. Een geconcentreerde aanpak van achterstand, in en buiten de steden, waar deze ook voorkomt is en blijft noodzakelijk. In het grotestedenbeleid is de achterstandbestrijding opgegaan in een brede benadering van versterking van de stad. Als moeilijk is vast te stellen wat de inhoudelijke resultaten zijn van het grotestedenbeleid geldt dit evenzeer voor de vraag naar de resultaten van het bestrijden van maatschappelijke achterstanden.

Nieuwe sturing consequent op meer plaatsen toepassen

Het grotestedenbeleid heeft een vernieuwd model van sturing opgeleverd waarin verkokering en projectdenken is aangepakt en waarin ontkokering, visievorming en programma's centraal staan. Dit model heeft in veel gemeenten geleid tot verandering van de organisatie en heeft daarin bijgedragen aan een betere uitrusting van het lokale beleid voor de vragen uit de samenleving. Maar ook bestaan er nog twee sturingsmodellen naast elkaar: het model van subsidie - project - verantwoording en van visie - programma - verantwoording. Hierdoor zijn er fricties en is er een nodeloze verantwoordingslast. Het sturingsmodel dat in het grotestedenbeleid ontwikkeld is, kan zeer wel in den brede worden toegepast. Monitoring

mag worden vereenvoudigd. Evaluaties en visitaties - mits onafhankelijk - zijn aan te bevelen.

Verbindingen en samenhang belangrijk, geen fixatie op integraliteit

Het grotestedenbeleid kent drie pijlers: fysiek, sociaal en economie. Alledrie de pijlers hebben een eigen insteek. De meerwaarde zit in de verbindingen die worden gelegd tussen de drie benaderingen. Het sociale zou veel meer leidend moeten zijn. Verbindingen leggen is nodig, maar niet altijd is overal integraliteit nodig. Wel is de noodzaak hiertoe het grootst op het niveau van de wijk. Het gaat om zinvolle samenhangen.

Stedelijke herstructurering van onderop

In de fysieke pijler ligt veel gewicht op de herstructurering van stedelijke woonmilieus. Veel programma's zijn uniform in visie en aanpak en zijn niet erg scherp op de eigen gebouwde omgeving gericht. In het rijksbeleid van VROM wordt een algemene probleemdefinitie en oplossing over de steden heen gelegd. Aan specifieke analyses van de situatie en aan beleid dat vertrekt vanuit de aspiraties en de mogelijkheden van de desbetreffende wijk - ook gezien als onderdeel van een regionale markt - is grote behoefte.

Versterken van de uitrusting van de burgers

In de sociale pijler gaat het om het versterken van de uitrusting van de burgers en het zelforganiserend vermogen van de samenleving. Ook is er behoefte aan meer vraagsturing en aan een beperking van de grenzen van de sociale pijler. Deze specificatie betreft dan het gebiedsgerichte deel: de leefomgeving.

Bedrijvigheid in wijk en regio

In de economische pijler is op regionaal niveau een economische ontwikkelingsstrategie van belang. Op wijkniveau is, gerelateerd aan de sociale en fysieke opgave, meer aandacht nodig voor de broedplaatsfunctie en voor goedkope bedrijfsruimte.

Voortzetten én verbouwen

De VROM-raad is er voorstander van om het grotestedenbeleid voort te zetten. Dit om redenen van inhoud (forse opgave in de stedelijke gebieden voor: werken, wonen, samenleven), sturing (een nieuw sturingsmodel is ontwikkeld, dat zich in de komende jaren nader moet bewijzen) en proces (met de steden zijn convenanten gesloten, beleid moet de tijd krijgen om tot resultaten te komen).

De Raad beveelt echter ook aan om in lijn van het bovenstaande vernieuwingen tot stand te brengen in de grondslag en het schaalniveau van het beleid alsmede in de inhoud en sturing. Zo kan werkende weg het grotestedenbeleid getransformeerd worden en kan er - zonder dat er nodeloos gesloopt is - over een aantal jaren een vernieuwd bouwwerk van beleid staan met betrekking tot de opgaven in de stedelijke gebieden.

Literatuur

Adviescommissie Onderzoek Minderheden (ACOM), *Achterstandsgebiedenbeleid: een voorstudie naar grondslagen en implementatie*, Leiden 1988

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

Amsterdam, *Ontwikkelingsprogramma Amsterdam*, oktober 1999

Arnhem, *Arnhem natuurlijk kruispunt*, Meerjaren Ontwikkelingsprogramma, november 1999

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

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, 21062, nr. 68

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

BZK (2001a), *Grotestedenbeleid: volop in beweging*. TK 2000 – 2001, 21062, nr. 101

BZK (2001B), *Grotestedenbeleid*. TK 2000-2001, 21062, nr. 102

Centraal Planbureau *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-Brinkman (1999), *Perspectief op prestaties*. Rapport 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-Montijn, *Grote steden grote kansen*, rapport van de externe commissie Grote Stedenbeleid 1998. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Den Haag, *De kracht van Den Haag*; Meerjaren Ontwikkelingsprogramma, Den Haag 1999

De ministeries van: VROM, EZ en LNV, *Beleidskader Stedelijke Vernieuwing: Wonen, Ruimte, Milieu, Groen, Fysieke Stadseconomie*, Den Haag juni 1999

Denters, S.A.H., *Greep op het grotestedenbeleid: observaties en stellingen* In: Bestuurswetenschappen 2000 nr.4, P.: 277-287

Denters, S.A.H., *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.

Derksen, W., *Dilemma's van het GSB* In: Bestuurswetenschappen 1998 nr. 6, P.: 346-359

Deventer (1999), *De Deventer wijkaanpak*, Meerjaren Ontwikkelingsprogramma, Deventer april 1999

Duyvendak, J.W., *De verhouding tussen het sociale en het economische*. Over het denken in pijlers, Rotterdam 2001

Duyvendak, J.W., Engbersen, G., Snel, E., Spierings, F. (2001). *De sociale pijler gefundeerd*. Erasmus Universiteit Rotterdam/Verwey-Jonker Instituut. Onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

EIB, *herstructureringsplannen en woningbouwproductie*, Otten, A.K., december 2000, Amsterdam.

EIM (1998), *Grote-Stedenbeleid: op zoek naar de keer ten goede*. Zoetermeer: EIM 1998

Eindhoven (1999), *Stadvisie Eindhoven 2010*, Eindhoven 1999

Engbersen, G. (2001) *De Verborgene Stad; de zeven gezichten van Rotterdam*.

Engbersen, G., Engbersen, R., *Spelenderwijs integreren*, In: Tijdschrift voor de Sociale Sector, juni 2001. P.: 3-9

Entzinger H. en J. Henke, *Sociale ontwikkelingen in Haaglanden*, Research Papers 2000/02: European Research Centre on Migration en Ethnic Relations (ERCOMER).

Gemeente Almere, *Groeien in Balans: Naar de vijfde stad van Nederland*, mei 2001, Expertforum 'Groeien in balans'.

Gilting, R., Veldheer, V. en Vorthoren, M. (2001), *De betekenis van de sociale pijler in het grotestedenbeleid*. In: Hortulanus, R.P. en Machielse, J.E.M. (2001), *Op het snijvlak van fysieke en sociale leefomgeving*. Het sociaal debat deel 3. Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie.

Haarlem (1999), *De Toekomstvisie Haarlem 2000-2010*, Haarlem.

Helleman, G., Kleinhans, R., Ouwehand, A., *Sloop en opbouw van de wijk: Herstructurering als sociale interventie*, NIZW Uitgeverij, 2001

Hendriks, G., *Uitdagingen van het grotestedenbeleid*, In: Sociaal Bestek 12 –1999. P.:16-18

Interprovinciaal Overleg (IPO), *Complete kansen voor steden binnen provinciaal complete regio's stedenbeleid*. Advies van de bestuurlijke ontwikkelingsgroep Grotestedenbeleid ten behoeve van het IPO. December 1999

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

Kamer en Kabinet, *Verkenningen sociale infrastructuur, Sociaal gericht, sociaal verplicht*. Den Haag, 28 augustus 2001

KEI, Kenniscentrum stedelijke vernieuwing. *Van visie naar uitvoering*, expert-meeting over stedelijke vernieuwing, Zwolle, 2001

KEI, Kenniscentrum stedelijke vernieuwing. *Economische ontwikkelingen en stedelijke vernieuwing*. Rotterdam 2001

Kempen, R. van, *Het einde van het Grotestedenbeleid?*, In: Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, mei 2000. P. 24-28

Kleinhans, R., Helleman, G., Ouwehand, A., *Sociaal én fysiek in de buurt*, In: Tijdschrift voor de Sociale Sector, mei 2001. P. 4-9

Kloosterman, R. en J.P. van der Leun, *Startende immigrantenondernemers in Amsterdam en Rotterdam*, 1999

Kluis, E. de, *Zen en de kunst van het Grotestedenbeleid* In: Zorg + Welzijn, januari 2000

Koerts, A., Laan, D. v.d., *De fysieke pijler van het Grotestedenbeleid tegen het licht* In: B+G juli/aug 2001, P.:16-19

Laan, L. van der (eindredactie), *Wondermiddelen zijn niet voorhanden. Grotestedenbeleid 1995-1997: gemeentelijke beleidsruimte en de benutting daarvan*. Universiteit Twente, Faculteit Bestuurskunde 1998

Meindertsma, M.C. (red.), Stadslab. *Over stedelijke vernieuwing en herstructurering*, 2000

Mertens, R, *Langs de meetlat: Monitor stedelijke vernieuwing* In: Tijdschrift voor de Volkshuisvesting jrg. 3, 2001

Ministerie van VROM (DGVH/BD), *Eindrapportage Monitor Stedelijke vernieuwing*, september 2000

Ministerie van VROM (DGVH/BD), *Monitor Stedelijke vernieuwing, Nulmeting*, september 2001

Ministerie van VROM (DGVH/BD), *Monitor Stedelijke vernieuwing, Signaleren van stedelijke ontwikkelingen*. Juni 2001

Motie – De Boer, Rijpstra en Van Gent (“Motie De Boer”). TK 2000 21062, nr. 95

Noordanus, P. (2001), *Vijf dilemma's bij stedelijke vernieuwing* In: De Vitale Stad, februari 2001, P.: 28-30.

Reijndorp, ir. A., *Nieuwe stedelijkheid: netwerken en contouren: Een beschouwing in opdracht van de VROM-raad, in: VROM-raad, Kwaliteit in ontwikkeling: uitwerking stedelijke netwerken, contouren en instrumenten*, Den Haag 2001

RIGO, *Beloften van vernieuwing: de stedelijke vernieuwingsprogramma's van de rechtstreekse gemeenten geanalyseerd*, Martin Klapwijk, Vincent Thunnissen, Arnie van de Veerdonk, Rob de Wildt, maart 2001

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO). *Van uitzondering naar regel. Maatwerk in het grotestedenbeleid*. Den Haag, september 2001

Raad voor het Openbaar Bestuur/Raad voor de Financiële Verhoudingen, *Steden zonder muren - Toekomst van het grotestedenbeleid*. Den Haag, oktober 2001

Rotterdam (1999), *Visie 2010, Rotterdam op Koers*, Rotterdam.

Rusk, D. i.s.m. Frieling, D. en Groenemeijer, L. *Inside Game/ Outside Game: Segregation and Spatial planning in Metropolitan Areas*; ABF Strategie februari 2001

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

Sociaal en Cultureel Planbureau, (H.C. van der Wouden), *De beklemde stad: Grootstedelijke problemen in demografisch en sociaal-economisch perspectief*. Den Haag 1996

Sociaal en Cultureel Planbureau, (H.C. van der Wouden, E. de Bruijne m.m.v. K. Wittebrood), *De stad in de omtrek; problemen en perspectieven van de vier grootstedelijke gebieden in de Randstad*, Den Haag, oktober 2001

Sociale Atlas van Almere: Monitor van wonen, werken en vrije tijd, Bureau Onderzoek en Statistiek Almere/ Enschede, december 2000

Stichting Habitat Platform en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *De instrumentenwijzer: Een wegwijzer in de stedelijke vernieuwing*, VNG Uitgeverij, Den Haag 2001

Vreeswijk, A.G.M., Verhoeven, J.Th.M., Verweij, A.O., Weijers, Y.M.R. (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.

Bijlage 1. Adviesaanvraag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



de voorzitter van de VROM-Raad
thema postcode 100
Postbus 30949
2500 GX Den Haag

Onderwerp
Adviesaanvraag optimalisatie stelsel GSB aan
ROB/RVV, 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' (15-01-98) 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. De doelstellingen zijn bewust op programma-niveau geformuleerd, het Rijk wenst geen detailbemoeienis 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 eerder, verticale en horizontale coördinatie, partnerschap, vrijwillig, maar niet vrijblijvend. In dit licht is het lastig tot een strikte verdeling van verantwoordelijkheid 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 etleggen en anderzijds de verantwoording die de Regering aan de Staten-Generaal allegh, 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 terrain van de sociale

Datum
10/06/2001

Ord. kenmerk
GROELU010006

Onderdeel
DSC6

Inchtlngen
L. Koning
T. 070-426.1070
F. 070-426.7826

Uw kenmerk

Bied
1 van 1

Aantal bijlagen

Bezoekadres
Ezelenkade 100
2511 E2 Den Haag

Postadres
Postbus 2001
2500 CA Den Haag

pyer. 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 landereguleringen in het kader van de Stedelijke Vernieuwing, respectievelijk van de Stads economie. 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 MDP's van de steden (Op weg naar een effectiever grote stedenbeleid, januari 2000), een aantal verbeterpunten geformuleerd. Het beleid van de G25 is vaak erg gelijkvormig; het beleid stuit 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 ook wel 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 van dit jaar 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 kabinetperiodes 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 kabinetsovername, ter hand dient te worden genomen. In het licht van het voorgaande, streeft het kabinet in de aanloop naar de volgende convenantperiode 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 geschatte 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 drie onderdelen van het stelsel waarmee inmiddels in de praktijk ervaring mee opgedaan is, zoals de ontwikkeling van visies en meerjarige ontwikkelingsprogramma's en de beoordeling daarvan. Het tweede deel betreft



een aantal vragen over onderdeel 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 de 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/RVV, de RMO en de VROM-raad gevraagd hun adviezen 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 geeft 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 levens ingaan op een aantal hoofdpunten uit het onderhavige advies van ROB/RVV, RMO en VROM-raad.

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

Deel I

1. De (Nederlandse en Europese) criteria (juist ook gericht op potentieelontwikkeling) op grond waarvan steden voor (partiele) deelname aan het GSB in aanmerking komen. Op welke wijze dient het beleid te worden vormgegeven voor steden uit de huidige selectie die gedeeltelijk aan de criteria voldoen, waarbij recht gedaan wordt aan de noodzaak van continuïteit van beleid enerzijds en aan de behoefte aan maatwerk anderzijds;
2. Kan het stelsel van visie, sterke/zwakke 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 uitgaven waarvoor de steden worden gesteld;
4. Dekken de regeer meelbare doelstellingen uit het GSB-toetsingskader en operationalisatie daarvan de reikwijdte en de aanpak van het GSB in voldoende mate;
5. In het verkiezings van vraag 4 op welke wijze kan, met het oog op een transparantie en adequate verantwoording van de steden aan het Rijk en van de Regering aan de Staten Generaal, de relatie tussen



Datum
10 januari 2001

Over kenmerk
G33060/10968

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 FC) 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?

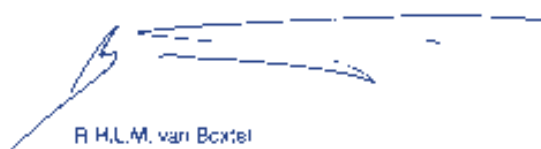
Deel II

9. In het verloopde 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 forosvorming, ná harmonisatie van de financiële verantwoording en monitoring? En is een stelsel van een basisfonds met toelagen 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/RPV, de RMO en de VROM-raad

DE MINISTER VOOR GROTE STEDEN- EN INTEGRATIEBELEID



R.H.M. van Bortel



Bijlage 2. Consultaties

Voor dit advies is een aantal deskundigen geraadpleegd door middel van interviews en expert bijeenkomsten. De VROM-raad dankt deze deskundigen voor hun inbreng bij de voorbereiding van dit advies.

Interviews:

E. Agricola	KEI, Kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing
L. Brinkman	Visitatiecommissie grotestedenbeleid
J.W. Duyvendak	directeur Verwey-Jonker instituut Utrecht
A. van Harten	Gedeputeerde Staten Noord-Brabant
P. Huurdeman	Gemeente Haarlem, grotestedenbeleid
F. Klarenbeek	Gemeente Eindhoven, grotestedenbeleid
J. Lagendijk	Gemeente Rotterdam, grotestedenbeleid
R. Levels	Ministerie VROM/DGVH
E. Meurs	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Th. Roes	Sociaal en Cultureel Planbureau
M. Schuttert	Gemeente Deventer, grotestedenbeleid
Th. Strijers	Gemeente Den Haag, grotestedenbeleid
J. van de Voet	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
H. van der Wouden	Sociaal en Cultureel Planbureau

Ronde tafelgesprek:

J. Burgers	Erasmusuniversiteit, Rotterdam, Sociale Wetenschappen
H. te Grotenhuis	Beleid & Advies groep Den Haag
J. Janssen	Kenniscentrum Grote Stedenbeleid
J. Kamps	directeur Algemene Bond van Uitzendbureaus
M. de Langen	Gemeente Rotterdam, stedelijke vernieuwing
J. van Lidth de Jeude	burgemeester gemeente Deventer
R. Zunderdorp	Zunderdorp Advies

Op 21 juni 2001 werd een rondetafelgesprek gehouden. Behalve bovengenoemde personen waren vanuit de VROM-raad aanwezig A. Rijckenberg, P. Noordanus, H. Dwarshuis, M. Meindertsma, P. Tordoir (leden van de Raad), A. van de Klundert, V. Smit, C. de Vries (secretariaat). Hierna wordt kort verslag gedaan van dit gesprek.

De plaats van het grotestedenbeleid in het gehele beleid

Met het grotestedenbeleid is veel bereikt: samenwerking tussen de overheden, integrale-resultaatgerichte-meerjarige benadering, programma's in plaats van projecten, resultaat gerichte werkwijze.

Het is nog steeds onduidelijk wat precies onder het grotestedenbeleid wordt verstaan. Het is een beleid gericht op de grote steden die in een spiraal naar beneden dreigen te komen. Voor zover dat element nog van belang is in deze tijd van economische bloei, moet het alleen betrekking hebben op de grote steden wat betreft facetten als verbeteren van de fysieke infrastructuur, bereikbaarheid en volkshuisvestings-impulsen bij verpaupering. In die zin moet worden aangetoond dat die noodsituatie nog bestaat. Mocht dit niet zo zijn, dan zal het aantal steden dat eronder valt afnemen en mogelijk houdt het hele beleid op als het economisch goed blijft gaan.

Het tweede aspect van het grotestedenbeleid is het achterstandenbeleid. Het gaat hierbij om groepen van de bevolking die een zorgwekkende achterstand vertonen, waarbij vanuit overheidsverantwoordelijkheid en sociaal beleid iets moet worden ondernomen. In dat geval bestaat er geen enkele reden om de deelname te beperken tot de G25.

Het derde aspect van het beleid is de nieuwe sturingsmethodiek: het samenspel tussen verschillende overheidslagen met de contracten en de afrekeningsmethodiek. Dit is een succesvolle formule en dient dus breed te worden ingevoerd.

Samenvattend: de analyse van de situatie behoort bepalend te zijn voor de inhoud van het beleid en niet de van te voren aangegeven categorieën.

Inhoud van het beleid

De drie pijlers van het grotestedenbeleid zijn zeer verschillend van karakter en hebben een eigen dynamiek. De fysieke is de meest duidelijke, zichtbare en mogelijk de gemakkelijkste pijler. In veel gevallen gaat het daarbij om een relatief korte beleidscyclus, waarbij het resultaat heel zichtbaar en tastbaar is. Bij zaken die onder de sociale pijler vallen gaat het om achterstandsbestrijding en vormen van sociale uitsluiting, waarbij moeilijk is vast te stellen wanneer de achterstand of uitsluiting is verminderd, omdat er onduidelijkheid bestaat over het concept zelf. Daarnaast bestaat het bestuurlijk probleem dat vaak niet het geduld wordt opgebracht om veranderingen waar te nemen binnen de sociale sector, aangezien het binnen de sociale pijler gaat om zaken met een langere adem. De economische cyclus is veel heftiger en korter dan de sociale cyclus. Afhankelijk van de stand van zaken is ook de economie van invloed op de doelstellingen en gedachten binnen de sociale pijler.

Het verbinden van de sociale, fysieke en economische pijler is mogelijk, maar door de verschillende lengtes van de trajecten is dit zeer ingewikkeld. Ook de wijze waarop de sociale pijler bijvoorbeeld zijn vraag stelt aan de fysieke pijler is bijna niet te interpreteren. De pijlers zijn zeer slecht in het elkaar bevragen, laat staan in het elkaar aansturen. Het idee van integraliteit tussen de verschillende pijlers ten koste van alles

moet worden losgelaten. Wel is er nog winst te behalen in integralisatie binnen de sociale pijler en de sociale infrastructuur.

Het grotestedenbeleid is tevens incompleet. Er zijn lacunes in de fysieke pijler (groen en infrastructuur). Wel hebben een aantal steden dit aspect zelf wel opgenomen in de MOP. Echter een versterking op dat element is nodig. Ook de factoren cultuur en de culturele betekenis van de stad worden volstrekt veronachtzaamd. Bovendien wordt onvoldoende een relatie gelegd tussen de bereikbaarheid, mobiliteit en de leefbaarheid van een stad. Per stad zou moeten worden gewerkt aan een profiel van de toekomst. Daarentegen moet niet alles onder het grotestedenbeleid worden gevat, anders verliest het zijn slagkracht. De toekomst van het beleid ligt in het saneren en verbreden.

Schaalniveau van het beleid (regio, stad, wijk)

De sturing op wijkontwikkeling heeft redelijk post gevat. Wat betreft de wijk-aanpak wordt gewaarschuwd dat het gevaar dreigt dat uit het oog wordt verloren dat de wijken deel uitmaken van een veel groter sociaal weefsel met als resultaat het verplaatsingsfenomeen van problemen naar een ander deel van de stad. Ook dient te worden gerealiseerd dat een specifieke wijkaanpak in een wijk niet binnen alle wijken als zodanig kan worden ingevoerd, aangezien de wijken van elkaar verschillen.

Het grotestedenbeleid zou voor een aantal vraagstukken, zoals arbeidsmarkt en economische structuurbeleid, meer in een regionale aanpak terecht moeten komen. Allerlei processen die zich in de steden voordoen spelen zich af op regionaal niveau, echter het bestuurlijk niveau sluit daar niet bij aan. Een vorm van regionaal/metropoli-tain bestuur wordt gemist. Het leiderschap van de stad binnen de regio wordt gemist. De regio dient zich ook mee-probleemhouder te voelen om nadrukkelijker een rol te spelen. Dit kan door te thematiseren en door gericht incentives daarop te zetten. Een mogelijkheid zou zijn om een aantal problemen te regionaliseren en de regierol en de financiële middelen in handen van de stad te laten. Sturing op regioniveau moet worden gezocht in het van rijkswege opstellen van kaders met een breder niet-vrijblijvend arrangement, waarop regio's kunnen intekenen. Een impuls moet worden gegeven door middel van een soort bonus-malus systeem. Aan de andere kant moeten niet alle vraagstukken worden geregionaliseerd, aangezien er dan verdunning optreedt van het beleid.

De winst van de wijkaanpak is breed geconstateerd, maar de wijkaanpak lost ook een aantal problemen niet op. Dit geldt andersom wat betreft de regionale aanpak ook.

De verantwoordingskaders waar men top-down mee te maken heeft moeten worden gesimplificeerd, aangezien deze als een zware last worden ervaren. Dit kan gebeuren door een rechtmatigheidsstoetsing op lokaal niveau, afspraken maken vooraf en aan het eind van het termijn te monitoren en af te rekenen. Van belang is verder dat

prestatiegericht beleid moet leiden tot fundamentele discussies en niet slechts tot het constateren dat het resultaat wel/niet is behaald.

De vraagsturing dient beter te worden ontwikkeld door middel van participatie. De participatie van maatschappelijke actoren wordt gemist. Er dient naar directe prikkels tot het bevorderen van de participatie van maatschappelijke actoren te worden gezocht. Het zoeken naar de vraagsturing bij zowel bedrijven als bevolking dient een centraler thema te worden.

Bijlage 3. Samenstelling VROM-raad

De VROM-raad is als volgt samengesteld:

mr. P.G.A. Noordanus, voorzitter

mr.drs. L.C. Brinkman

mw. H.M.C. Dwarshuis-van de Beek

prof.dr. R. van Engelsdorp Gastelaars

ir. J.J. de Graeff

prof.dr. W.A. Hafkamp

mw. prof.mr. J. de Jong

mw. M.C. Meindertma

mw. drs. A.M.J. Rijckenberg

mw. prof.dr.ir. I.S. Sariyildiz

prof.dr.ir. J. van der Schaar

ir. D. Sijmons

prof.dr. P. Tordoir

prof.dr. W.C. Turkenburg

drs. T.J. Wams

Waarnemers

prof.ir. N.D. van Egmond, namens het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu

drs. Th.H. Roes, namens het Sociaal en Cultureel Planbureau

drs. T.H. van Hoek, namens het Centraal Planbureau

Algemeen secretaris

drs. A.F. van de Klundert

Bij dit advies betrokken medewerkers secretariaat

dr. V.J.M. Smit (projectleider)

drs. M.P. Hoogbergen

mw. C.I.A. de Vries

Lijst recent verschenen adviezen

029	25 oktober 2001	Waar een wil is, is een weg: advies over het NMP4
028	25 oktober 2001	Kwaliteit in ontwikkeling: uitwerking stedelijke netwerken, contouren en instrumenten. Vervolgadvies over de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening
027	juli 2001	Denklijnen voor het Noorden en overig Nederland: advies over een snelle verbinding tussen het Noorden en de Randstad
026	17 mei 2001	Kwaliteit in ontwikkeling
025	12 april 2001	Verscheidenheid en samenhang: stedelijke ontwikkeling als meervoudige opgave
024	februari 2001	Ontwerpen aan Nederland Architectuurbeleid 2001-2004. (in briefvorm)
023	29 september 2000	Dagindeling geordend?
022	28 september 2000	Betrokken burger, betrokken overheid Reactie VROM-raad op de ontwerp-Nota Wonen
021	11 mei 2000	Op weg naar het NMP4 Advies over De agenda van het NMP4
020	23 maart 2000	Het instrument geslepen Voorstellen voor een herziene WRO en voor een betere kostenverdeling bij grondexploitatie
019	21 december 1999	Nederland en het Europese milieu Advies over differentiatie in het Europese milieubeleid
019F		Les Pays-Bas et l'environnement européen
019D		Avis portant sur une différenciation de la politique environnementale européenne
019D		Die Niederlande und der europäische Umweltschutz
019E		Stellungnahme zur Differenzierung in der EU-Umweltpolitik
019E		The Netherlands and the European Environment Advice on Differentiation in European Environmental Policy
018	17 december 1999	Huurbeleid met contractvrijheid
017	11 november 1999	Mobiliteit met beleid
016	september 1999	Mondiale duurzaamheid en de ecologische voetafdruk
016E	september 1999	Global Sustainability and the Ecological Footprint
015	13 september 1999	Sterk en mooi platteland Advies over Strategieën voor de landelijke gebieden
014	25 juni 1999	Wonen, beleid en legitimiteit
013	19 april 1999	Stad en wijk: verschillen maken kwaliteit Advies Visie op de Stad
012	20 januari 1999	Advies Leefomgevingsbalans (in briefvorm)
011	14 januari 1999	Corridors in balans: Van ongeplande corridorvorming naar geplande corridorontwikkeling
010	23 december 1998	Transitie naar een koolstofarme energiehuishouding: advies ten behoeve van de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid
010E		Transition to a low-carbon energy economy: advice for the Climate Policy Implementation Document
009	4 juni 1998	Naar een duurzamer ruimtelijk-economische structuur: advies over de ruimtelijk-economische structuurversterking van Nederland
008	29 mei 1997	Advies over de Ontwerpnota Stedelijke Vernieuwing
007	14 mei 1998	Advies over het derde Nationaal Milieubeleidsplan

