

Het Grote-stedenbeleid en het zwaan-kleef-aan effect

‘Het Grote-stedenbeleid (GSB) heeft tussen 1999 en 2004 effect gehad en meer daadkrachtiger grote steden opgeleverd’.¹ Zo begint het bericht over de evaluatie van het GSB die het Ministerie van BZK op 23 juni op zijn website gezet heeft. Meer optimaler kan het niet, zou je zeggen. Maar het roept toch een vraag op: waarom is er bij die meer daadkrachtiger steden niet een die zoveel daadkrachtiger is geworden, dat men het grote-stedenbeleid niet meer nodig heeft? Waarom is er geen gemeentebestuur dat zich trots laat interviewen om dat men uit het grote-stedenbeleid is? Zodat nu de stad zich verder op eigen kracht kan ontwikkelen, zonder dat men daar verantwoording over schuldig is aan ambtenaren op het Ministerie van BZK! De feitelijke situatie is net omgekeerd.

PAUL BORDEWIJK
Publicist, adviseur en onderzoeker

Het grote-stedenbeleid kent een zwaan-kleef-aan effect: steeds meer steden willen bij de club, en om aan die druk tegemoet te komen worden allerlei tussencategorieën gecreëerd. Het begon natuurlijk met de vier grote steden, toen kwamen de G15 erbij, in 1996 de G6, daarna voor halve dagen de G5, en onlangs nog Sittard-Geleen. We hebben het nu over de G31, en die bestaan uit de G4 en de G27.

Je staat in bestuurlijk Nederland als een geweldige loser te boek wanneer het je als burgemeester niet lukt om toegang te krijgen tot deze subsidietrog, en niet als een winner omdat jouw stad de goede lijstjes aanvoert en dus het grote-stedenbeleid niet nodig heeft. In Apeldoorn zit men zich al jaren te verbijten. Maar Almere draait zich warm: ze hebben daar toch niet voor niets een ex-vice-premier als burgemeester?

Wat dat betreft is er een groot verschil met het art.-12 beleid. Ook dat richt zich op gemeenten die een probleem hebben. Er zijn allerlei redenen die het kunnen rechtvaardigen dat gemeenten via art. 12 extra geld krijgen. Maar gemeenten moeten daar wel wat voor over hebben: ze leveren een deel van hun autonomie in. Ook worden ze gedwongen tot een hoog niveau van OZB, al geldt dat door de strapatsen van Zalm tegenwoordig meer als een beloning voor het gemeentebestuur dan als een straf voor de bevolking.

Leiden is meer dan twintig jaar art.-12 gemeente geweest, en ongeveer de helft van die periode was ik daar wethouder Financiën. In die twintig jaar heeft de stad een geweldige positieve impuls ondervonden, waar Leiden nog steeds van profiteert. Toch werd je als bestuurder er regelmatig op aan gesproken: Leiden, is dat niet een art.-12 gemeente? Collega's uitten soms ook de verdenking dat ze door mij bestolen werden. Toen Leiden van

de art.-12 status verlost was, werd dat ook zo breed mogelijk uit gedragen, met een boekje en een congres.² Ook Den Haag gaf een boek uit toen men van de art.-12 status verlost was.³

Bij het grote-stedenbeleid gaat dat anders. Apeldoorn laat zich er niet op voorstaan daar niet afhankelijk van te zijn, want men heeft ondanks de meer dan 150.000 inwoners toch al het gevoel een veel te dorps imago te hebben. Het grote-stedenbeleid houdt ook geen verplichting voor de bevolking in om middels een hoog belastingniveau zelf een bijdrage te leveren. Maar op papier staan de deelnemers aan het grote-stedenbeleid wel veel meer autonomie af dan art. 12-gemeenten. Het toezicht op art-12 gemeenten is vooral financieel, dat op de deelnemers aan het grote-stedenbeleid integraal.

Ze moeten een Meerjaren Ontwikkelings Programma voorleggen dat moet worden goedgekeurd door de minister. Ze moeten ook verantwoording afleggen aan die minister. En dat gebeurt op basis van vooraf overeengekomen prestaties. Je zou zeggen dat de nood wel zeer hoog gestegen moet zijn voor een gemeentebestuurder met een beetje gevoel van eigenwaarde hieraan begint. Gemeentebestuurders klagen al dat ze bij de WMO aan zoveel beperkingen zijn gebonden, en dan dit?

Sturing op outcome

In de praktijk blijken echter de afspraken die gemeenten in het kader van het grote-stedenbeleid over prestaties maken, niets voor te stellen. Volgens de evaluatie van de tweede convenansperiode (1999-2004), die onlangs is verschenen⁴, is 58 % van de gestelde doelen niet gehaald. Dat heeft weinig aandacht gekregen. ‘GROTE-STEDENBELIED MISLUKT’ zou je dan toch met chocoladeletters op de voorpagina van de *De Telegraaf* verwachten.

*Leiden is meer dan
twintig jaar art.-12
gemeente geweest. In
die twintig jaar
heeft de stad een
geweldige positieve
impuls
ondervonden, waar
Leiden nog steeds
van profiteert.*



Maar het zou tegelijkertijd een financiële meevaller voor het Rijk moeten zijn. Bij veel gemeenten zou het Rijk immers wegens onvoldoende prestaties de uitkeringen in het kader van het GSB terug kunnen vragen. En accountants die dat zagen aankomen, hadden al eerder moeten eisen dat gemeenten daarvoor een voorziening zouden treffen.

Dat had echter tegelijkertijd de doelstelling ondergraven om de gemeenten financiële zekerheid te bieden.⁵ Je kunt niet iemand willen afrekenen op zijn prestaties zonder dat hij financiële risico's loopt. Je mag dan ook aannemen dat van het begin af aan

zowel voor het departement als voor de betrokken gemeentebestuurders vast stond dat het overeenkomen van te leveren prestaties niet meer was dan een ritueel. Het grote-stedenbeleid was dus ook het grote-leugenbeleid.

Gemeenten moesten zich vastleggen op de maatschappelijke gevolgen van hun beleid (de outcome). Er zijn allerlei redenen waarom dat niet werkt. Het overschat de effecten van het beleid en negeert allerlei externe factoren.⁶ Het gaat uit van een overtrokken idee van de maakbaarheid van de maatschappij, zoals dat ook door verschillende ministers erkend is.⁷

Meestal zie je dan ook, dat de vast-

gestelde targets niet echt onderbouwd zijn, in de zin dat op empirische gronden kan worden aangegeven met welke middelen welk resultaat bereikbaar zou moeten zijn. En wanneer de vooraf vastgestelde doelen willekeurig gekozen zijn, wordt het ook niet als billijk ervaren dat gemeenten daarop worden afgerekend. Daarom komt de verantwoordingsdag in de Tweede Kamer (woensdag gehaktdag) ook niet van de grond.

Het is dan ook goed, dat men zich bij de derde ronde van het GSB bescheidener heeft opgesteld, en gemeenten zich laat verantwoorden voor de door de gemeente zelf geleverde pres-

tatie (de output) in plaats van de maatschappelijke effecten. Maar dan moet het natuurlijk wel om echte output gaan. De website van BZK noemt als voorbeeld het aantal meldingen van huiselijk geweld in een stad⁸, maar dat is natuurlijk juist geen output-indicator, evenmin als het aantal branden. BZK sluit ook geen apart convenant met Amsterdam over het aantal neergekwalde criminelen. En het zal niet de bedoeling zijn dat wethouders regelmatig hun huisgenoten maltraiteren, om zo het afgesproken aantal meldingen te realiseren. Een output-afpraak zou eerder kunnen zijn dat bij 100 % van de meldingen ook wordt opgetreden door de politie, maar daar heeft de gemeente weinig invloed op.

Een tweede probleem bij sturing op outcome is dat de maatschappelijke effecten van beleid pas op termijn zichtbaar zijn. Wat dat betreft zou het GSB meer mogelijkheden moeten bieden dan de programmabegroting, omdat het GSB werkt met perioden van vier of vijf jaar, terwijl de programmabegroting uitgaat van de fictie dat het college in de rekening de effecten van beleid uit het jaar zelf kan zichtbaar maken. Maar je vraagt je wel af hoe het GSB significante verbeteringen in het jaar 2004 kan opleveren, wanneer in 2002 werd geconstateerd dat het GSB stokte in de uitvoering en daarom het Expertteam Uitvoering GSB moest worden opgericht.⁹

Integraliteit bij BZK

Opmerkelijk is dat volgens een van de evaluaties de discussies over het grote-stedenbeleid hebben geleid tot 'een nieuw denken en nieuwe inzichten over op output gerichte resultaatsturing'.¹⁰ Die inzichten zijn echter op het Ministerie van BZK nog niet verdoorgedrongen. Het is toch merkwaardig dat het ministerie nu zelf probeert de gemeenten te sturen op output, terwijl het geldende begrotingsmodel voorschrijft dat de gemeenteraad stuurt op outcome, waarbij gegevens over de output een zaak van B&W zijn? Ik heb wel eens eerder geconstateerd dat verschillende afdelingen bij BZK totaal verschillende dingen nastreven.¹¹ Maar ik ben laatst eens binnen geweest in het gebouw en toen merkte ik toch dat het niet zo is dat elke verdieping van het gebouw zijn eigen verbinding met de uitgang van het gebouw heeft, maar dat de liften wel degelijk stoppen op elk verdieping. Laat men

daar op het ministerie gebruik van maken, want zo is men voor de gemeenten een slecht voorbeeld wat betreft de integraliteit van bestuur. En laat men dan ook op basis van de ervaringen bij het grote-stedenbeleid het hele VBTB-proces eens tegen het licht houden.

Eenzelfde gebrek aan integraliteit bij BZK zie je daar waar het gaat om de relatie tussen het GSB en de regio. Een van de doelstellingen van GSB II was de versterking van de regionale samenwerking, maar daar is weinig van terecht gekomen.¹² Dat komt natuurlijk ook omdat bij de opzet van het grote-stedenbeleid volledig voorbij gegaan is aan het bestaan van de Kaderwetgebieden, hoewel die door hetzelfde departement in een eerder stadium zijn gecreëerd als een van de instrumenten om de grootstedelijke problematiek aan te pakken.¹³ De Kaderwetgebieden zijn nog steeds verantwoordelijk voor de totale ontwikkeling van het woningbestand in de regio's, maar de gemeenten maken rechtstreeks afspraken over de stedelijke herstructurering. Dan moet je niet verbaasd zijn dat er van regionale samenwerking weinig terecht komt.¹⁴ De introductie van het grote-stedenbeleid door Paars I, waarbij de regio buiten spel gezet werd, was ook een signaal aan Amsterdam en Rotterdam dat zij de stadsprovincie rustig per referendum konden laten afserven.¹⁵

Successen

Hoewel de meeste gemeenten hun kwantitatieve doelstellingen niet hebben gehaald, worden toch op het geaggregeerde niveau van de gezamenlijke GSB-gemeenten successen gemeld. Dat komt omdat men daarbij zich niet spiegelt aan de eerder vastgestelde targets, maar al naar het zo uitkomt kijkt naar de ontwikkeling van relevante grootheden in de tijd, die ontwikkeling vergelijkt met die in de 20 grotere gemeenten die niet deelnemen aan het GSB maar vaak ook wel geld krijgen van het Rijk, of met de ontwikkeling in het hele land.

Of je een positief effect vindt, kan ook weer afhangen van het gekozen tijdsinterval. Soms is de tekst ook niet in overeenstemming met de gepresenteerde grafieken. Zo blijkt uit een grafiek in de evaluatie door het ministerie zelf, dat tot 2002 het aantal arbeidsplaatsen in de G4 wat sterker is gestegen dan in de G21, en daar weer wat sterker dan in Nederland in zijn totali-

teit.¹⁶ Maar daarna is het in de grote steden ook weer wat sterker gedaald, zodat de totale stijging in de periode 1999-2004 gelijk uitkomt. Toch stelt men dat gedurende de tweede GSB-periode het aantal arbeidsplaatsen in de grote steden sterker groeide dan in het land.

Uit het evaluatieonderzoek door de Stichting Atlas voor gemeenten blijkt dat tot 2002 de stijging bij de grote gemeenten die niet deelnamen aan het GSB zelfs groter was dan bij de G30, terwijl daarna de daling hetzelfde was.¹⁷ Ik denk dat een periode van 4 jaar domweg te kort is om significante effecten van werkgelegenheidsbeleid te zien, anders dan door de instelling van gesubsidieerde arbeidsplaatsen, waar de grote steden geconfronteerd werden met een negatief regeringsbeleid.

Wel heeft het GSB een duidelijk effect gehad op de bevolkingssamenstelling, door de nagestreefde verdringing van een deel de oorspronkelijke bevolking.¹⁸ Het percentage hoger opgeleiden in de GSB-steden is toegenomen, en daarin wijken ze af van de andere grotere gemeenten. Dat komt door de aanpassing van het woningbestand: er zijn meer koopwoningen gekomen, en de prijs daarvan is ook gestegen, waarbij overigens het bedrag dat men aan subsidie gekregen heeft – rechtstreeks of via de provincie – de verklarijgsvariabele is, niet de rechtstreekse participatie in het GSB.

In de evaluaties wordt overigens voorbij gegaan aan de gevolgen van de reductie van het aantal goedkope huurwoningen voor de lagere inkomens. Zijn de wachttijden toegenomen? Heeft men gemakkelijk woonruimte kunnen vinden buiten de grote steden? Of is men bij moeder thuis blijven wonen of in een caravan? In stukken over de maatschappelijke opvang onderkent men een tekort aan goedkope huurwoningen als oorzaak van de stagnatie in de uitstroom uit de crisisopvang en van het ontbreken van eigen huisvesting voor kwetsbare groepen jongeren voor wie dat een basisvoorwaarde is voor het verwerven en behouden van een opleiding of werk.¹⁹

De toekomst

Intussen wordt nu al gesproken over de manier waarop het GSB vorm zou moeten krijgen na 2009, wanneer de huidige convenanten aflopen. Dat zou immers op de agenda moeten komen voor de komende kabinetsformatie.

Daarbij blijkt dat gemeentebesturen vaak helemaal niet ongelukkig zijn met de verantwoordingsrelatie naar het departement van BZK die het grote-stedenbeleid creëert.

Maar wanneer grootstedelijke problemen langdurige problemen zijn die zich voordoen in het gros van de grote steden, is de oplossing daarvan ook een reguliere activiteit van gemeenten. Je kunt je dan goed voorstellen dat het geld dat met het GSB gemoeid is overgaat naar het gemeentefonds, en zo elke gemeente bereikt naar de mate waarin de grootstedelijke problematiek zich voordoet. Dat heeft niet zo erg veel met de omvang van gemeenten te maken: de paradox is juist dat wanneer steden worden samengevoegd met hun randgemeenten de nieuwe agglomeratiegemeente minder hoog scoort op indicatoren voor de grootstedelijke problematiek dan de oude centrumgemeente.

Die problematiek valt desondanks goed te compenseren via de verdeelmaatstaven van het gemeentefonds; wanneer het niet met de huidige indicatoren gaat verzinnen ze er bij Cebeon nog wel een paar bij. Voor gemeenten die echt een uitzonderlijke problematiek kennen is dan altijd nog een art. 12-achtige benadering mogelijk, waarbij ook eisen gesteld worden aan het belastingniveau. De retoriek daaromheen moet dan een stimulans voor gemeenten inhouden uit die situatie te komen: geen 'grote-stedenbeleid' maar 'probleemstedenbeleid'.

Hoewel zo'n regeling de gemeenten meer vrijheid zou geven en veel bureaucratie zou elimineren, voelen veel gemeentebestuurders daar niet voor. Vakwethouders hebben liever dat de gemeente een specifieke uitkering ontvangt die zij kunnen besteden, dan dat zij het geld aan de collegetafel en in de raad moeten bevechten. En de verantwoordingsplicht naar het departement komt ook niet elke gemeentebestuurder ongelegen. Veel gemeentebestuurders hebben liever departementale ambtenaren als principaal dan de gemeenteraad. Die gedragen zich rustiger, reageren minder op incidenten, en zijn daardoor ook consistent in hun gedrag. Ze kunnen ook niet bij verkiezingen zomaar weggestemd worden.

Daar komt bij dat de systematiek van het grote-stedenbeleid het heel gemakkelijk maakt om over je graf heen te regeren. Begin 2005, één jaar voor de gemeenteraadsverkiezingen, zijn er Meerjarige Ontwikkelings Programmas vastgesteld die lopen t/m eind

2009. Twee maanden daarna zijn er nieuwe raadsverkiezingen. Veel van wat in een nieuw collegeprogramma geregeld wordt heeft dus geen betekenis, en het wordt zo heel moeilijk om een machtswisseling als gevolg van de verkiezingsuitslag in nieuw beleid te vertalen.

Veel ambtenaren beschouwen dat als een hele geruststelling, maar als voorstander van de lokale democratie zou ik toch willen bepleiten om een eind te maken aan een systeem waarbij de minister voor het grote-stedenbeleid wethouder van Nederland speelt. Het is merkwaardig om achtereenvolgende ministers van Bestuurlijke Vernieuwing bezig te zien met allerlei staatsrechtelijk geknutsel om de opkomst bij verkiezingen te verhogen, terwijl ze tegelijkertijd als minister voor het GSB de vrijheid van degenen die zo gekozen worden krachtig inperken.

Inmiddels circuleert er onder de G27 een nieuw idee. De minister van BZK zou geen contracten moeten sluiten met individuele gemeenten, maar met het collectief van de gemeenten, en die zouden dan onderling afspraken maken welke stad welk aandeel in de collectieve taak voor zijn rekening neemt.²⁰ Individuele gemeentebesturen zijn dan minder aan het departement gebonden, maar kunnen zich tegenover hun raden altijd nog beroepen op de onderlinge afspraken.

Dit lijkt mij echt heilloos. Is nu de verdeling van verantwoordelijkheden tussen gemeenten en Rijk al een probleem, straks krijgen we overloze onderhandelingen onderling. Ik heb al horen spreken van een Gemeenschappelijke Regeling van de G27 die dan een contract zou sluiten met het Rijk. Maar elke deelnemende gemeente wordt dan mede aansprakelijk voor het tekortschieten van de anderen. Hoe zat het ook weer met die klachten over bestuurlijke drukte?

Het is een pijnlijke boodschap voor de wethouders volkshuisvesting, maar de beste oplossing is toch echt verdeling van het geld via het gemeentefonds. Dat maximaliseert de gemeentelijke beleidsvrijheid. Maar het is vooral de gemeenteraad waarvan de positie zo versterkt wordt, en niet het college.

Noten

- 1 http://www.minbzk.nl/grote_steden/grotestedenbeleid/persberichten/30_grootste_steden.
- 2 H.L. Klaassen, C.J. Dekker, P.G. Lugtenburg en P. Bordewijk, Leiden leed geleden? – *De financiële verhouding tussen gemeenten en Rijk, toegespitst op een gewezen artikel 12-gemeente*. Delft 1992: Eburon.
- 3 H. Jagersma en A.J.W.M. Verhagen (red.), *Op weg naar herstel – Den Haag en artikel 12*. Den Haag 1999: VNG Uitgeverij.
- 4 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Evaluatie Tweede convenansperiode Grotestedenbeleid (1999-2004)*, juni 2006, Bijlage bij TK 2005-2006 30128 nr 9, bereikbaar via http://www.minbzk.nl/grote_steden/grotestedenbeleid/persberichten/30_grootste_steden.
- 5 Noot 4 p. 12.
- 6 P. Bordewijk, 'Wat komt er na NPM', in *Overheidsmanagement* jg. 18 nr 6, juni 2005, pp. 160-2. <http://www.paulbordewijk.nl/artikelen/269>.
- 7 Zalm in de *Volkskrant* van 29 februari 2000: 'het noemen van cijfers leidt niet tot goed beleid. [...] Sinds we geen doelstellingen meer hebben, gaat het financieringstekort als een speer omlaag en de werkgelegenheid als een speer omhoog'; De Graaf en Remkes in *NRC Handelsblad* van 27 september 2003: 'geen enkele politicus kan garanties afgeven over het gedrag van anderen'; Balkenende in de *Tinbergen* lezing op 24 oktober 2003: 'De overheid "maakt" niet, maar "maakt mogelijk".'
- 8 http://www.minbzk.nl/grote_steden/grotestedenbeleid/inspringthema_slgsb_iii.
- 9 Noot 4 p. 17.
- 10 D. Holt, G. Rienstra en W. Vos, *Evaluatie beleids- en procesmatige effecten GSB II – Naar een integraal resultaat?* p. 15. Rotterdam [2006]: ECORYS Nederland BV, bereikbaar via http://www.minbzk.nl/grote_steden/grotestedenbeleid/persberichten/30_grootste_steden.
- 11 P. Bordewijk, 'De paarse krokodil' in *B&G* jg. 32 nr 5/6, mei 2005, p. 23. <http://www.paulbordewijk.nl/artikelen/267>.
- 12 Noot 10 p. 19.
- 13 P. Bordewijk, 'Onderhandelen binnen en tussen bestuurslagen: De stadsprovincie Rotterdam', in P.L. Hupe, M.A. Beukenholdt-ter Mors en H.L. Klaassen (red.), *Publiek onderhandelen – Een vorm van eigentijds besturen*. pp. 63-4. Alphen aan den Rijn 2000: Samsom.
- 14 In mei 2000 adviseerden drie oud-bewindslieden van VRO(M) om de verdeling van het Investeringsbudget Grootstedelijke Vernieuwing op te dragen aan het grootstedelijk bestuur: P. Winsemius, G.Ph. Brox en M.P.A. van Dam, *Ruimte voor beweging – Advies inzake de toekomst van het grootstedelijk bestuur in de Rotterdamse regio*, p. 29. Rotterdam 2000: Stadsregio Rotterdam.
- 15 Noot 13 p. 82.
- 16 Noot 4 p. 24 fig. 1.4.
- 17 G. Marlet en C. van Woerkens, *De effectiviteit van grotestedenbeleid*. Utrecht 2005: Atlas voor gemeenten, p. 47, bereikbaar via http://www.minbzk.nl/grote_steden/grotestedenbeleid/persberichten/30_grootste_steden.
- 18 Noot 17 p. 35.
- 19 B&W van Leiden, *Concept Beleidsvisie Verslavingsbeleid & Maatschappelijke Opvang* p. 17-8, 17 mei 2005.
- 20 'Grote steden vragen meer keuze vrijheid', in *Binnenlands bestuur* jg. 27 week 26, 30 juni 2006, p.1.