



Grotestedenbeleid en de 40 wijken

Hevel middelen GSB over naar het gemeentefonds

JOS MOERKAMP Freelance journalist

Alhoewel de vaderlandse planbureaus het grotestedenbeleid in oktober vorig jaar ten grave droegen, heeft het kabinet besloten er ook na 2009 mee door te gaan. Tegelijkertijd zijn 40 wijken aangewezen waar kabinet en de betrokken gemeenten intensief in willen investeren. Financieel is dat allerm minst eenvoudig. Terwijl de GSB-gelden blijven vloeien, stuit de financiering van de wijkaanpak op grote bezwaren. 'Onacceptabel', zegt de VNG.

Je krijgt een presentje, maar we gaan daarna nog wel even praten of je het wel hebt verdiend.' Ouders die zoiets tegen hun kind zeggen, kunnen rekenen op een fikse uitbrander van een supernanny of van de Opvoedpolitie. Zonder de relatie tussen Rijk en gemeenten gelijk te willen stellen aan die tussen ouder en kind, is dat wel ongeveer hetgeen in het regeerakkoord staat over het grotestedenbeleid. 'Het grotestedenbeleid zal – na evaluatie – na 2009 worden voortgezet.' Je zult maar een gerenommeerde hoogleraar bestuurskunde zijn, Fred Fleurke heten en belast zijn met 'een wetenschappelijke ex-ante analyse van de GSB III-aanpak'. Wat er ook uit die analyse komt: de GSB-trein rijdt gewoon door (Voer voor cryptologen is overigens het zinnetje daarna in het regeerakkoord: 'Hiertoe zal tijdig met de voorbereiding worden begonnen.' Er zal ongetwijfeld een breuk in de formatie mee zijn voorkomen, maar voor gewone stervelingen staat er niets).

'Het was voor insiders een grote verrassing dat de term "grotestedenbeleid" in het regeerakkoord terecht is gekomen', erkent insider Wim

Kuiper, lid van de directieraad van de VNG. 'Er is veel om te doen geweest. Kritiek van de planbureaus, de vraag of alle steden het nog wel even hard nodig hebben. Sommige beleidstermen hebben een maximale levenscyclus en misschien is grotestedenbeleid daar wel een voorbeeld van. De introductie van "prachtwijken" door dit kabinet is in zekere zin een poging om reeds ingezet beleid anders te benoemen. Want laten we eerlijk zijn: steden zijn natuurlijk al jaren bezig om prachtwijken te maken van dezelfde wijken als waarover minister Vogelaar het nu heeft.' Overigens is Kuiper wel blij dat het grotestedenbeleid overeind blijft. 'Het is goed dat het kabinet inziet dat er extra impulsen nodig blijven voor de grote steden en dat het grotestedenbeleid die geeft.'

De overleving van GSB mag een klein wonder-tje heten, gezien de stortvloed aan kritiek die het coördinerend departement van BZK erover afriep toen het vorig jaar aan alle planbureaus van Nederland een evaluatie vroeg. Doel was na te gaan of GSB-beleid na 2009, wanneer een vierde periode van vijf jaar van start moet gaan, nog

zinnig is. Nee, antwoordde het Ruimtelijk Planbureau (RPB) in zijn 'Toekomstverkenning grotestedenbeleid' van oktober vorig jaar. 'Het grotestedenbeleid is in zijn huidige vorm uitgewerkt. Hoewel het de afgelopen jaren economisch gezien beter gaat met de grote steden, is dit succes eerder te danken aan de conjunctuur dan aan het beleid. Bovendien is door het beleid een aantal hardnekkige problemen in de steden niet verminderd, zoals de hoge uitkeringsafhankelijkheid onder bepaalde groepen, de toenemende segregatie in het onderwijs en middeninkomens die uit de stad wegtrekken. Het grotestedenbeleid is minder effectief geworden omdat het zich richtte op te veel doelstellingen en op te veel steden, met al het bestuurlijk verkeer dat daarvan het gevolg was.'

Het RPB komt met twee alternatieven. Eén daarvan lijkt veel op de gerichte aanpak van probleemwijken waarvoor dit kabinet óók kiest, naast het grotestedenbeleid.

Vrijwel gelijktijdig deed het Sociaal en Cultureel Planbureau verslag van zijn bevindingen, in *De leefsituatie in de grote stad 1997-2004*. Hoewel de onderzoekers stellen dat hun rapportage geen relatie legt tussen grotestedenbeleid 'en mogelijke effecten daarvan op de grootstedelijke problemen', verkondigen ze met hun conclusie wel degelijk een opvatting: 'Na twaalf jaar sterke beleidsmatige en bestuurlijke aandacht voor de grote stedenproblematiek, lijkt de magie van het grote stedenbeleid uitgewerkt, getuige ook de twijfel die minister Nicolai onlangs uitte over het nut van het grote stedenbeleid. Hij pleit voor het terugdringen van de inhoudelijke bemoeienis van het Rijk en ziet vooral een coördinerende rol voor zijn ministerie weggelegd. De Rijksmiddelen kunnen wat hem betreft of via het gemeentefonds of via één Brede doeluitkering aan de gemeenten worden gegeven zonder een ingewikkelde verantwoordingsprocedure.'

Het Centraal Planbureau kwam in dezelfde maand met de ietwat flodderige notitie *Grote Stedenbeleid na 2009*. Het CPB benadrukt het verschil tussen wijken en vraagt zich af of lokaal grotestedenbeleid niet te prefereren is boven generiek overheidsbeleid. Daarbij kan de nadruk op lokaal beleid 'overheveling inhouden van financiële middelen naar het Gemeentefonds', hetgeen in ieder geval minder regeldruk met zich meebrengt dan 'een apart grootstedenbeleid direct gefinancierd door het Rijk'. Een maand geleden sloot de Sociaal Economische

Raad zich min of meer aan bij deze redenering, nadat het regeerakkoord was gepresenteerd.

De VNG kon dit anti-GSB-geweld niet op zich laten zitten. De vereniging kwam bij monde van Wim Kuiper met een eigen cryptogram: 'Het beleid voor de grote steden mag dan niet goed genoeg werken, het beleid van de steden is aantoonbaar succesvol.' Vrij vertaald: het gaat goed met de steden, ondanks het grotestedenbeleid? Kuiper kan er wel om lachen, maar 'zo mag je het natuurlijk niet zien'. 'GSB heeft op lokaal niveau vooral geholpen bij de ontschotting van de pijlers sociaal en fysiek. Daarnaast heeft GSB steden hoogst noodzakelijke extra middelen gebracht. De kritiek is dat de kokers op rijksniveau te zeer intact zijn gebleven. Met als gevolg behoorlijk wat bureaucratische rompslomp voor de steden. Wij vonden dat de discussie die vóór de kabinetsformatie woedde dáárover moest gaan. Anders dan het kabinet wil Kuiper niet vooruitlopen op de resultaten van de evaluatie, die later dit jaar worden verwacht. Maar hij hoopt op aanbevelingen in de richting van verdere ontschotting op rijksniveau. 'En ik ben benieuwd wat die evaluatie oplevert over met name de sociale pijler van het grotestedenbeleid. Of een aparte geldstroom daarvoor, met prestatieafspraken en dergelijke, nog wel gerechtvaardigd is. Daar richt zich volgens mij met name de kritiek op.'

Ondertussen heeft het grotestedenbeleid via het regeerakkoord een geduchte medestander gekregen bij de aanpak van fysieke, economische en sociale problemen in de stad, in de vorm van de door menigeen bepleite wijkgerichte aanpak. Hoewel twee van de drie planbureaus zich in dezelfde richting uitlieten, was het vooral tijdelijk minister Pieter Winsemius die in november de alarmklokken deed luiden. Winsemius, die in 1986 de Haagse politiek had verlaten en aan wie het grotestedenbeleid, dat aanging in 1994, dus min of meer voorbij was gegaan, schreef in november tamelijk plichtmatig dat er met het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV, de fysieke pijler van het grotestedenbeleid) 'concrete, zichtbare resultaten zijn geboekt' met een 'breed bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak'. En dat de '56-wijkenaanpak', die in 2002 van start was gegaan, ook haar vruchten had afgeworpen. Maar ondertussen slaagde hij erin om met zijn 'agerenderende brief' alle seinen op rood te zetten. 'De kloof

De overleving van GSB mag een klein wonderje heten, gezien de stortvloed aan kritiek die het coördinerend departement van BZK erover afriep toen het vorig jaar aan alle planbureaus van Nederland een evaluatie vroeg.

De kloof tussen aantrekkelijke en achtergebleven wijken wordt eerder groter dan kleiner.

tussen aantrekkelijke en achtergebleven wijken wordt eerder groter dan kleiner. In bepaalde wijken neemt de leefbaarheidsproblematiek zinderogen toe', schreef hij. Voor oplossingen is 'de huidige conventionele benadering' niet meer toereikend en er is 'meer focus nodig op de problematiek'. Van 140 achterstandswijken zijn er 100 'nog niet afgeleden tot probleemgebied', maar ze bevinden zich wel op een 'kantelpunt'. De overige 40 wijken zijn dat punt al gepasseerd. 'In deze gebieden is het perspectief op werk voor veel mensen beperkt. Onveiligheid, uitsluiting en verloedering voeren de boventoon. Een cumulatie van dergelijke problemen zet de leefbaarheid op wijk- en buurtniveau onder druk. In deze wijken met een zware, meer-voudige problematiek zullen veeleer curatieve ingrepen noodzakelijk zijn.'

Hoe je het ook wendt of keert: Het is geen leuke conclusie voor het grotestedenbeleid, dat inmiddels ruim twaalf jaar aan de weg timmert om juist al deze problemen weg te nemen. Gelukkig valt de door Winsemius geschetste 'puinhoop' niet toe te schrijven aan één kleur kabinet.

Zo kwam het beleidsdoel om 40 probleemwijken om te vormen tot 40 prachtwijken in het regeerakkoord van Balkenende IV. De vraag is nu hoe het stadsspecifieke beleid van het grotestedenbeleid zich gaat verhouden tot het nieuwe wijkspecifieke beleid. Wat het grotestedenbeleid mee heeft, is de financiering: die loopt in ieder geval tot 2009 gewoon door – en naar het zich laat aanzien volgt daarna verlenging met nog eens vijf jaar. Bij de 40 wijknaepak is de financiering juist hét grote knelpunt. De financiële paragraaf van het regeerakkoord maakt duidelijk dat het kabinet tot 2011 een greep doet in de kas van het Gemeentefonds, ter waarde van 400 miljoen euro. Die 400 miljoen gaat naar wijken in 18 gemeenten en niet naar andere gemeenten, die gezamenlijk dus voor eenzelfde bedrag moeten inleveren. Dat geldt ook voor een flink aantal van de 31 gemeenten die aanspraak kunnen maken op grote stedengeld. 'Daarmee schendt het kabinet het "samen trap op, samen trap af" principe, waaraan het zich in het hetzelfde regeerakkoord zegt te houden', zegt Gerber van Nijendaal, plaatsvervangend secretaris van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv). 'Het evenredig inleveren als gevolg van uitgavenombuigingen van het Rijk blijft overeind. Maar het principe van evenredig delen in de extra middelen als gevolg van be-

leidsintensiveringen wordt verlaten. De ene gemeente gaat een paar treden meer de trap op dan de andere. Want die 400 miljoen voor intensivering van wijkaanpak zijn duidelijk niet bedoeld voor wijkproblemen in Epe of Olst, maar uitsluitend voor de probleemwijken in de steden die prachtwijken moeten worden. Slechts een select aantal gemeenten profiteert van het accres.' Van Nijendaal was om deze reden verbaasd over de enthousiaste reactie van de VNG, direct na de presentatie van het regeerakkoord. 'Natuurlijk, de VNG heeft het nogal aan de stok gehad met het vorige kabinet en wilde nu een aangename start maken met het nieuwe. Maar zó positief had nu ook weer niet gehoeven. Op dit punt is er echt iets niet in de haak.'

Inmiddels slaat ook de VNG een enigszins minder enthousiaste toon aan. 'Dit is echt niet acceptabel', zegt Kuiper. 'Je kunt niet aan de bezuinigingskant bij alle gemeenten evenredig geld wegnemen en tegelijkertijd de extra middelen ongelijk toedelen. Dat is bizar. Er zijn gemeenten die financieel moeilijk zitten en nu minder krijgen dan waarop ze volgens de normeringssystematiek van het gemeentefonds recht hebben. Dat pikken die gemeenten natuurlijk niet.' Een ander probleem vindt Kuiper dat de 400 miljoen voor de 40 wijken bedoeld zijn voor een eindig project. 'Het is geen structureel geld, terwijl de systematiek van het Gemeentefonds uitgaat van structurele bedragen.'

Kuiper noemt de financiering van de investering in wijkaanpak 'een hypotheek op de besprekingen over een bestuursakkoord'. Het kabinet streeft naar een dergelijk akkoord met gemeenten (en provincies). 'Als het financieel kader niet wordt aangepast aan de normale systematiek die Rijk en gemeenten met elkaar hebben afgesproken, dan wordt het heel erg lastig.' Kuiper ziet eigenlijk maar één oplossing: 'Voor het prachtwijkenverhaal moet extra geld komen, bovenop wat in de normeringssystematiek zit. Dat is eigenlijk de enige oplossing. Ja, dat is wel een groot probleem.'

Van Nijendaal van de Rfv meent eveneens dat het Rijk dieper in de buidel moet tasten. Tegelijkertijd ziet hij ook aanvullende oplossingen, al behoeven die nog uitwerking en verkondigt hij dus vooralsnog niet het standpunt van zijn raad. 'Ik denk aan een combinatie van maatregelen. Je kunt de pot van het Gemeentefonds groter maken door middelen van het groteste-

denbeleid over te hevelen naar het Gemeentefonds, zodat alle gemeenten blijven meeprofiteren van accessen. Zowel het Rijk als gemeenten besparen op de papierwinkel waarmee het grotestedenbeleid gepaard gaat. Daarmee verdien je een deel van die 400 miljoen terug. Daarnaast denk ik dat het grotestedenbeleid zelf gericht kan worden ingezet. Een gemeente als Zwolle heeft geen achterstandswijken en kan dus heel goed voor zichzelf zorgen. Waar we vanaf moeten, is die drang van steden om “erbij” te horen. Grotestedenbeleid moet zich, net als de artikel 12-status, richten op gemeenten waar de nood zo hoog is, dat ze het aantoonbaar niet zelf kunnen. Als ze dan een financieel beroep doen op het Rijk, dan moeten ze ook accepteren dat het

Rijk streng over de schouder meekijkt en bijvoorbeeld eist dat de betreffende gemeente iets doet aan haar belastinginkomsten. Als we die kant opgaan, lijkt het me verstandig om de term grotestedenbeleid niet meer te gebruiken. Die staat voor iets waar we juist vanaf willen.’

Van Nijendaal lonkt naar het vervangen van de kool (grotestedenbeleid) door de geit (gerichte wijkaanpak) in plaats van het sparen van beide. Steden die extra rijksmiddelen krijgen, zijn dan niet langer de trotse bezitters van de GSB-status, maar geven te kennen het zelf niet langer aan te kunnen en daarom de hulp én bemoeienis van het Rijk nodig te hebben. Deel uitmaken van de G-zoveel is dan niet langer een benijdenswaardige maar een beklagenswaardige positie.

GROTESTEDENBELEID OPHEFFEN?

Voor: de Raad voor de financiële verhoudingen

Gerber van Nijendaal, plaatsvervangend secretaris: ‘De Rfv vindt dat het Rijk zich moet concentreren op die gemeenten die wijken binnen hun grondgebied hebben met dermate grote knelpunten dat ze het zonder extra rijksmiddelen echt niet redden. Voor het overige zijn wij van mening dat de GSB-middelen zonder meer aan het Gemeentefonds kunnen worden toegevoegd. Neem de ISV-gelden. Daarover hoeven gemeenten echt geen aparte prestatieafspraken te maken met het Rijk. Ze kunnen heel goed zelf bepalen hoe ze die middelen inzetten, om vervolgens verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad in plaats van aan het Rijk. Democratisch gezien is dat zuiverder en bovendien voorkomt het heel veel bureaucratische rompslomp. Het is zot dat gemeentebesturen zich nu tegen wensen van de raad verweren met het argument dat nu eenmaal meerjarenafspraken zijn gemaakt met het Rijk. Terwijl het bij uitstek gaat over zaken die de lokale gemeenschap aangaan. Tot slot levert beëindiging van het grotestedenbeleid en overheveling van middelen naar het Gemeentefonds een aanzienlijke reductie op van administratieve lasten en bureaucratie.’

Tegen: de Vereniging van Nederlandse gemeenten

Wim Kuiper, lid van de directieraad: ‘Zeker voor de sociale pijler denk ik dat de beschikbare middelen ook via het Gemeentefonds kunnen worden verdeeld. Maar de realistische keerzijde is dat een minister die nieuw extra geld krijgt niet meteen geneigd is om dat zomaar in het Gemeentefonds te storten. Dus qua systematiek zegt de VNG: ja, natuurlijk vinden wij dat. Maar de politieke werkelijkheid moet je ook in de gaten houden. Voor de ISV-gelden heb ik grotere twijfels. ISV is al jaren een goede systematiek gebleken om een aanzienlijke hoeveelheid middelen naar die plekken te brengen waar ze het hardste nodig zijn. Ik ben nogal huiverig om dat op te geven. Natuurlijk kun je ook via het Gemeentefonds zorgen voor een goede verdeelsystematiek. Maar laten we niet vergeten dat de ISV-gelden dan onzichtbaar worden. En onzichtbaar maakt kwetsbaar. Principieel zeg ik: de verantwoording moet geschieden aan de raad in plaats van aan het Rijk. Dat is wat mij betreft ook af te spreken binnen de kaders van de huidige geldstromen. Er is natuurlijk al een ontwikkeling naar “single information”. Datgene wat een college ter verantwoording aan een raad overhandigt, moet ook voor departementen genoeg zijn. Op die manier kun je een slag maken in de vereenvoudiging van de verantwoording en wordt het verschil met de principieel correcte koers kleiner. Ik vind dat je pragmatiek rondom financiële stromen niet moet versmaden. “Alles via het Gemeentefonds” is mij te dogmatisch. Dat lijkt me niet verstandig.’