

Vergaderjaar 2000–2001

27 650

Grotestedenbeleid

Nr. 2

INHOUD

	Samenvatting	5	4	Financiële intensivering en selectie van steden	39
			4.1	Inleiding	39
1	Inleiding	10	4.2	Financiële intensivering	39
1.1	Grotestedenbeleid in vogelvlucht	10	4.2.1	Doelstelling financiële intensivering	39
1.2	Onderzoekskader	11	4.2.2	Ontwikkeling financiën	40
1.3	Opzet rapport	11	4.2.3	Conclusies	41
			4.3	Selectie steden	41
			4.3.1	Gehanteerde criteria	42
DEEL 1:	DOORWERKING VAN HET BELEID IN DE STEDEN EN KWALITEIT VAN DE BELEIDSINFORMATIE	13	4.3.2	Kwaliteit van de beleidsinformatie	43
			4.3.3	Conclusies	45
2	Doorwerking grotestedenbeleid bij de steden	15			
2.1	Inleiding	15	55	Slotbeschouwing en aanbevelingen	46
2.2	Drugsoverlastbeleid	15			
2.2.1	Integrale vormgeving stedelijk drugsoverlastbeleid	16	6	Reactie bewindspersonen en nawoord Rekenkamer	50
2.2.2	Resultaatgerichte vormgeving stedelijk drugs- overlastbeleid	17	6.1	Reactie bewindspersonen	50
2.3	Stadseconomiebeleid	18	6.2	Nawoord Rekenkamer	54
2.3.1	Integrale vormgeving stedelijk stadseconomie- beleid	18	DEEL 2:	DE VERANTWOORDINGSRELATIE TUSSEN GEMEENTEN EN RIJK	59
2.3.2	Resultaatgerichte vormgeving stedelijk stads- economiebeleid	19	7	De verantwoordingsrelatie tussen gemeenten en Rijk	61
2.4	Belemmerende en stimulerende factoren	20	7.1	Inleiding	61
2.4.1	Factoren in de stedelijke situatie	20	7.2	Beoordelingscriteria	62
2.4.2	Factoren in het rijksbeleid	22	7.3	Toelichting beoordelingscriteria	62
2.5	Conclusie	25	7.4	Opmerkingen Rekenkamer	65
			7.5	Reactie bewindspersonen en nawoord Rekenkamer	67
3	Beleidsinformatie	27			
3.1	Inleiding	27			
3.2	De gsb-monitor	28	Bijlage 1	Overzicht van conclusies, aanbevelingen en toezeggingen	69
3.2.1	Eerste convenantsperiode	28	Bijlage 2	Afdekking doelen en ijkpunten door gsb-monitor in de eerste convenantsperiode	71
3.2.2	Tweede convenantsperiode	30	Bijlage 3	Doelstellingen en indicatoren in de tweede convenantsperiode	74
3.3	Visitatie	32	Bijlage 4	Prestatievelden voor stedelijke vernieuwing	76
3.3.1	Eerste convenantsperiode	32			
3.3.2	Tweede convenantsperiode	34			
3.4	Monitor stedelijke vernieuwing	35			
3.5	Conclusies	37			

SAMENVATTING

Deel I: doorwerking beleid en kwaliteit beleidsinformatie

In de periode oktober 1999 tot en met oktober 2000 heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek gedaan naar het grotestedenbeleid. Gekeken is naar de mate waarin het grotestedenbeleid van het Rijk wordt *vertaald* in beleid en uitvoering op gemeentelijk niveau («doorwerking») en naar de kwaliteit van de beleidsinformatie waarmee de beoogde *prestaties* en *effecten* van het beleid gevolgd kunnen worden. Ook heeft de Rekenkamer beoordeeld of het Rijk voldoende zicht heeft op de mate waarin de beoogde *financiële injectie* voor de grote steden («financiële intensivering») is gerealiseerd, en of de *selectie van de steden* is gebeurd op basis van adequate beleidsinformatie.

Wat de doorwerking betreft blijkt uit het onderzoek dat het grotestedenbeleid duidelijker tot uitdrukking komt in het stadseconomiebeleid dan in het drugsoverlastbeleid van de onderzochte grote steden. De vraag of het beleid maatschappelijk effect heeft gehad, kan na vijf jaar grotestedenbeleid niet worden beantwoord. Dat heeft vooral te maken met het tot nu toe ontbreken van een systematische terugblik op de eerste periode van het grotestedenbeleid (1995–1999). Ook kan niet worden vastgesteld of de ambities op het terrein van de financiën zijn gerealiseerd, omdat de doelstelling hiervoor niet duidelijk was omschreven en omdat vergelijkende informatie ontbrak over de financiële intensivering bij steden die geen deel uitmaakten van het grotestedenbeleid. Ten slotte blijken de steden die wél in het beleid betrokken werden, in de verschillende fasen steeds aan de hand van verschillende criteria te zijn geselecteerd.

Achtergrond

Het kabinet besloot in 1995 een begin te maken met een specifiek op de grote steden gericht beleid, met als doel de steden vitaal, veilig en leefbaar te houden. In de opzet van het beleid is gekozen voor een gezamenlijke inzet van het Rijk en van de grote steden zelf. Dit gezamenlijke karakter vond zijn weerslag in een aantal convenanten tussen het Rijk en 25 steden. In 1995 werden de eerste daarvan afgesloten. In 1999 is de tweede convenantsperiode ingegaan, die in 2003 zal eindigen.

Doorwerking

De Rekenkamer heeft bij de steden Amsterdam, Utrecht, Leeuwarden, Leiden, Tilburg en Arnhem twee beleidsterreinen onderzocht die deel uitmaken van het grotestedenbeleid: drugsoverlastbeleid en stads-economie. Hierbij heeft zij gekeken in hoeverre de gemeenten op deze terreinen een «integraal» en «resultaatgericht» beleid voerden. «Resultaatgericht» houdt in dat van tevoren zo concreet mogelijke resultaten worden benoemd en dat er zicht bestaat op de verwezenlijking daarvan. «Integraal» houdt in dat voorzieningen en projecten goed op elkaar worden afgestemd en dat de betrokken partijen goed met elkaar samenwerken en overleggen.

Zowel het stadseconomiebeleid als het drugsoverlastbeleid hebben een meer integraal en resultaatgericht karakter gekregen tijdens de eerste en tweede periode van het grotestedenbeleid. Maar deze verandering is bij drugsoverlastbeleid zeer beperkt gebleven, terwijl in het stadseconomiebeleid een duidelijker ontwikkeling heeft plaatsgevonden.

De doorwerking van het grotestedenbeleid op stedelijk niveau wordt door veel factoren beïnvloed. De Minister van Grote Steden- en Integratiebeleid (GSI) heeft in het kader van het grotestedenbeleid in de tweede convenantsperiode een aantal instrumenten ingezet dat in principe de resultaat-

gerichte en integrale opzet van het stedelijk beleid kan bevorderen en dit deels al heeft gedaan. Zo zijn bijvoorbeeld in de tweede periode niet langer afzonderlijke projecten gefinancierd, maar zijn met de steden afspraken gemaakt over te bereiken resultaten aan de hand van meerjarenontwikkelingsprogramma's. Dit heeft de gemeenten gestimuleerd meer strategisch te denken, een probleemanalyse te maken en daaraan concrete beoogde prestaties en effecten te koppelen en samenwerking te zoeken met andere partijen. Verder bleek dat het Rijk de regierol van de gemeenten kon faciliteren door bundeling van regelingen. Voor het stadseconomiebeleid hebben deze instrumenten in het eerste en het tweede tijdvak gunstig uitgewerkt. De factoren die het integrale en resultaatgerichte karakter van het drugsoverlastbeleid hadden kunnen bevorderen, zijn echter in de eerste periode (groten)deels ongebruikt gebleven. In de tweede periode is dit slechts in beperkte mate verbeterd. Bundeling van regelingen bijvoorbeeld, heeft nauwelijks plaatsgevonden.

De vertaling van het grotestedenbeleid op stedelijk niveau wordt ook beïnvloed door lokale factoren, waarop het Rijk géén invloed heeft, zoals de mate van samenwerking tussen gemeentelijke instanties, of de mate van bestuurlijke verkokering. Ook deze factoren blijken positiever uit te pakken voor de doorwerking van het stadseconomiebeleid dan voor de doorwerking van het drugsoverlastbeleid. De doorwerking van het grotestedenbeleid in de steden zal vooral succesvol zijn wanneer gestuurd wordt op een combinatie van factoren, waarbij stimulerende factoren moeten worden versterkt en belemmerende factoren weggenomen.

Beleidsinformatie

De Rekenkamer concludeert dat na vijf jaar grotestedenbeleid de vraag of het beleid effect heeft gehad niet kan worden beantwoord. De verschillende instrumenten die de minister van GSI heeft ingezet bieden dit inzicht niet. Het gaat dan onder meer om de zogenoemde «gsb-monitor»: een monitoringsysteem waarmee gevolgd wordt in hoeverre de kwantitatieve doelstellingen van het grotestedenbeleid gerealiseerd worden. Ofschoon de monitor een grote hoeveelheid aan gegevens heeft opgeleverd over de verschillende onderdelen van het beleid is (nog) geen beeld van de gehele convenantsperiode bekend. Daarbij speelt ook een rol dat de gsb-monitor in de eerste periode van het grotestedenbeleid een signalerende functie had en geen koppeling legde tussen doelrealisatie en het ingezette beleid, en dat de doelen en ijkpunten in de eerste periode soms weinig concreet geformuleerd waren.

Een ander instrument is de visitatie van steden die eens in de vier jaar wordt uitgevoerd door een commissie van onafhankelijke deskundigen en vertegenwoordigers van gemeenten, provincies en Rijk. De visitatieronde heeft, vanwege het tijdstip waarop zij plaatsvond, vooral tot inzichten geleid over de opzet van het grotestedenbeleid, en niet over de mate waarin doelen zijn bereikt.

Een systematische terugblik op de eerste periode van het grotestedenbeleid ontbreekt dus. Voor zover de benodigde beleidsinformatie wél beschikbaar was, vond de Rekenkamer de kwaliteit overigens meestal voldoende.

De monitor en visitatie krijgen in de tweede convenantsperiode een minder uitgebreid karakter. De nieuwe opzet van de monitor gaat uit van effectmeting voor de hoofddoelstellingen van het beleid; bij het formuleren daarvan is beter rekening gehouden met de beschikbaarheid van gegevens.

De Rekenkamer vraagt zich wel af of uitspraken over de effecten straks haalbaar zijn, gezien de beleidsvrijheid van de steden bij het nader formuleren van de doelstellingen en het vaststellen van de ambitieniveaus. Het Rijk zal de ambitieniveaus van de afzonderlijke steden in de effectmeting moeten betrekken wil het daadwerkelijk een beeld krijgen van het effect van het grotestedenbeleid.

De functie van de visitatie wordt in de tweede periode beperkt tot «leren». De verantwoordingsfunctie waarvan in de eerste periode van het grotestedenbeleid nog sprake was, is losgelaten. Het Rijk zal op een andere wijze in de informatie over de voortgang van de bestuurlijke doelstellingen in de steden moeten voorzien.

Financiële intensivering en selectie van steden

Of de ambities op het terrein van de financiën zijn gerealiseerd, blijkt niet te kunnen worden vastgesteld omdat bij de formulering van het beleid de doelstelling hiervoor niet duidelijk is omschreven. Bovendien is de beleidsinformatie over de financiële verhouding tussen het Rijk en de grote gemeenten onvolledig. Onduidelijk is hoe, gelet op ombuigingen en dergelijke, de financiële geldstromen van Rijk aan steden zich hebben ontwikkeld en hoe de positie van de grote steden zich ten opzichte van de overige steden heeft ontwikkeld.

De Rekenkamer stelt vast dat de algemene financiële intensiveringen in beide perioden van het grotestedenbeleid aanzienlijk zijn geweest, maar dat het uitsluitend voor de grote steden beschikbaar gestelde geld beperkter van omvang is, te weten f 318 miljoen in de eerste periode en f 630 miljoen in de tweede periode.

Wat de selectie van steden betreft concludeert de Rekenkamer dat de selectiecriteria niet consistent zijn geweest en dat bovendien de gebruikte beleidsinformatie niet altijd van voldoende kwaliteit was. Vastgesteld is dat het kwaliteitsniveau van de gehanteerde beleidsinformatie van invloed was op de selectie van steden.

Aanbevelingen Rekenkamer

De Rekenkamer heeft het kabinet de volgende aanbevelingen voorgelegd:

Doorwerking

- De minister van GSI zou het inzicht in de belemmeringen en stimulanzen voor doorwerking moeten uitbreiden naar het geheel van het grotestedenbeleid.
- Om de steden bij de uitvoering van het grotestedenbeleid te ondersteunen dient het Rijk meer dan tot nu toe de belemmerende en stimulerende factoren die het Rijk kan beïnvloeden weg te nemen respectievelijk te versterken.
- De belemmeringen en stimulanzen op lokaal niveau die de stad zelf kan beïnvloeden zouden uitdrukkelijk betrokken moeten worden bij de afspraken voor een (eventuele) derde convenantsperiode.

Beleidsinformatie

- Het Rijk zou systematischer moeten terugblikken op het grotestedenbeleid, zodat inzicht ontstaat in de mate waarin de doelstellingen worden bereikt en de mate waarin het beleid effectief is, en wat de mogelijke verklaringen daarvoor zijn. Daarbij dient ook de doorwerking van het beleid bij de steden betrokken te worden en het effect dat daarvan uitgaat op het bereiken van de maatschappelijke doelen.
- In de toekomstige effectmeting zouden de ambitieniveaus van de steden op de verschillende beleidsterreinen moeten worden meegenomen, opdat een goede vergelijking met de controlesteden mogelijk is.

Financiële intensivering

- Het Rijk moet inzicht krijgen in de mate waarin het grotestedenbeleid zorgt voor een financiële intensivering in de betrokken steden, ook vergeleken met de steden die niet onder dit beleid vallen.

Selectie van steden

- Er dient tijdig een integrale beoordeling plaats te vinden van de selectie van steden, met het oog op de nieuwe convenantsperiode.

Reactie bewindspersonen en nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer heeft een reactie op haar rapport ontvangen van de minister van GSI, mede namens de bewindspersonen van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), Economische Zaken (EZ), Financiën, Verkeer en Waterstaat (V&W), Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV), Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW), Justitie en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).

Het kabinet meldt met belangstelling te hebben kennisgenomen van het rapport. Zij geeft aan dat het grotestedenbeleid een forse ontwikkeling heeft ondergaan in de afgelopen jaren en constateert dat de Rekenkamer daarvoor oog heeft in haar rapport. Het kabinet onderschrijft in het algemeen de aanbevelingen van de Rekenkamer en geeft aan dat een aantal voorgenomen activiteiten tegemoetkomen aan de aanbevelingen. Belangrijke toezeggingen die het kabinet in dit licht doet zijn het maken van een «tussenstand» over de uitvoering van het grotestedenbeleid in het voorjaar 2002 en het uitvoeren van een praktijkgericht experiment bij een aantal steden op het terrein van welzijn, onderwijs en zorg in achterstandswijken.

Het kabinet benadrukt in haar reactie dat Rijk en grote steden ieder hun eigen verantwoordelijkheid dragen. De rol van het Rijk is daarbij vooral voorwaardenscheppend; de vormgeving en uitvoering op lokaal niveau is een verantwoordelijkheid van de betrokken steden.

De Rekenkamer erkent dat sprake is van onderscheiden verantwoordelijkheden tussen Rijk en gemeenten bij de uitvoering van het grotestedenbeleid en dat het Rijk daarbij primair een voorwaardenscheppende rol heeft. Het Rijk is echter ook medeverantwoordelijk voor de resultaten van het grotestedenbeleid. Daarom dient zij een beeld te krijgen van de effectiviteit van het grotestedenbeleid en de verklaringen voor (in)effectiviteit, om daarmee het beleid zo goed mogelijk te kunnen toesnijden op de grootstedelijke problematiek.

De Rekenkamer heeft met instemming kennisgenomen van de toegezegde activiteiten en heeft waardering voor de intentie van het kabinet om een beeld te krijgen van de resultaten van het grotestedenbeleid. Wel meent zij dat de concrete invulling van de verschillende activiteiten en de mogelijke implicaties daarvan niet altijd duidelijk zijn. Ook vergt de voorgenomen tussenstand nog de nodige inspanningen op het punt van diepgang en samenhang van de informatie. Zij zal de uitvoering van de activiteiten met belangstelling blijven volgen en daarover na de «tussenstand» rapporteren.

Deel II: relatie gemeenten-Rijk

In de loop van het onderzoek heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Rekenkamer gevraagd of zij wilde «meedenken» over de wijze waarop de verantwoordingsrelatie gemeenten-Rijk vormgegeven kan worden. De Rekenkamer heeft beoordelingscriteria

opgesteld die naar haar mening in de relatie gemeente-Rijk een rol zouden moeten spelen. Met deze criteria zijn de huidige plannen beoordeeld. Naar aanleiding hiervan heeft de Rekenkamer enkele aandachtspunten geformuleerd waarmee bij de verdere uitwerking van de plannen rekening gehouden zou moeten worden.

1 INLEIDING

1.1 Grotestedenbeleid in vogelvlucht

In juli 1995 sloten het Rijk en de steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht een convenant over de aanpak van de problematiek waarmee deze steden (de «G4») te kampen hadden.

Convenant tussen Rijk en vier grote steden

«De grote steden in Nederland vervullen een essentiële centrumfunctie in sociaal, economisch en cultureel opzicht en verschaffen velen in hun wijde omtrek werk. Een aantal steden is ook van internationale allure en spant zich in om hun positie in West-Europa te behouden. Maar de stad heeft ook een andere kant: onveiligheid, onevenredig veel in-actieven, een geringere groei van de werkgelegenheid, de druk van de voortdurende (illegale) immigratie en concentratie in de steden. (...) Een krachtig offensief is daarom nodig om de beheersbaarheid van veiligheid en leefbaarheid in de steden te koppelen aan het verbeteren van de randvoorwaarden voor economische groei.» (Convenant tussen Rijk en de steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht, juli 1995)

De problemen in de steden stapelden zich op. Het eerste kabinet-Kok besloot een begin te maken met een specifiek op de grote steden gericht beleid met als doel de steden vitaal, veilig en leefbaar te houden: het grotestedenbeleid. De problemen in de grote steden vereisten volgens het kabinet zowel de inzet van het Rijk als de inzet van de grote steden zelf. Bovendien vergde het een gezamenlijke krachtsinspanning van publieke en private partijen. De gezamenlijke aanpak vond zijn weerslag in de convenanten die het Rijk en 25 steden in de loop van de kabinetsperiode Kok-1 hebben gesloten voor het tijdvak 1995–1999.¹ Het ging in de convenanten om de aanpak van grootstedelijke problemen op de terreinen werk, veiligheid, leefbaarheid, onderwijs en zorg. Bestuurlijke uitgangspunten hierbij waren (1) het terugdringen van verkokering bij het Rijk (door betere samenwerking tussen departementen) en bevorderen van verdere decentralisering, (2) het versterken van de regiefunctie van het stedelijk bestuur ter bevordering van de samenhang tussen gedecentraliseerde beleidssectoren en (3) het vergroten van de financiële armslag van de steden (door herschikking van de beschikbare middelen).²

Het tweede kabinet-Kok heeft het grotestedenbeleid, zij het in gewijzigde vorm, voortgezet. De coördinerende bevoegdheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is versterkt. Er is een minister voor het grotestedenbeleid benoemd die budgettair medeverantwoordelijk werd voor de Rijksbudgetten ten behoeve van het grotestedenbeleid. Deze budgetten zijn zichtbaar gemaakt in het Extra Comptabel Overzicht (ECO) dat als bijlage bij de BZK-begrotingen is opgenomen. Het accent van het beleid ligt thans op drie aandachtsgebieden («pijlers»), te weten de fysieke pijler (met name stedelijke vernieuwing), de economische pijler (werk en economie) en de sociale pijler (onderwijs, leefbaarheid, veiligheid, zorg).

Met alle steden afzonderlijk zijn nieuwe afspraken gemaakt voor de periode 1999–2004. Een belangrijk verschil daarbij in vergelijking met de eerste beleidsperiode is dat geen sprake meer is van financiering van afzonderlijke projecten, maar van afspraken over te bereiken resultaten aan de hand van (meerjarenontwikkelings)programma's (MOP's). Pas na goedkeuring van deze programma's door het Rijk zijn de financiën voor de convenantsperiode toegezegd.

¹ Vanaf juli 1995 deden mee: de G4 (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht) en de G15 (Almelo, Arnhem, Breda, Den Bosch, Deventer, Eindhoven, Enschede, Groningen, Helmond, Hengelo, Leeuwarden, Maastricht, Nijmegen, Tilburg en Zwolle). In juni 1997 sloten nog zes gemeenten een convenant met het Rijk, te weten Dordrecht, Haarlem, Heerlen, Leiden, Schiedam en Venlo, de G6.

² Regeerakkoord, 13 augustus 1994, p. 43–44.

1.2 Onderzoekskader

Er is door het Rijk fors geïnvesteerd in het genereren van beleidsinformatie. Niet duidelijk is echter wat de kwaliteit van deze gegevens is. Ook is er nog relatief weinig bekend over hoe het grotestedenbeleid van het Rijk doorwerkt bij de steden, oftewel wordt vertaald in beleid en uitvoering op gemeentelijk niveau.³

Deze overwegingen, gevoegd bij het feit dat het politiek, maatschappelijk en financieel belang van het grotestedenbeleid aanzienlijk is, vormden voor de Rekenkamer voldoende reden om een onderzoek naar dit beleidsterrein uit te voeren. Het onderzoek heeft betrekking op de periode 1995–2000; ook het begin van de tweede convenantsperiode (2000–2004) is dus in het onderzoek meegenomen.

1.3 Opzet rapport

De Rekenkamer is om te beginnen nagegaan of het grotestedenbeleid van het Rijk heeft doorgewerkt op gemeentelijk niveau. Voor dit deel van het onderzoek zijn zes steden (Amsterdam, Utrecht, Tilburg, Arnhem, Leeuwarden en Leiden) nader onderzocht op twee beleidsterreinen, te weten stadseconomie en drugsoverlast (hoofdstuk 2).

Vervolgens heeft de Rekenkamer de beleidsinformatie beoordeeld die door het Rijk wordt verzameld voor de sturing van het grotestedenbeleid. Zij heeft daartoe gekeken hoe de instrumenten voor monitoring en auditing van het grotestedenbeleid worden gebruikt (hoofdstuk 3).

Daarnaast is de Rekenkamer nagegaan of het Rijk voldoende zicht heeft op de mate waarin de financiële intensivering is gerealiseerd, en of de selectie van de steden is gebeurd op basis van adequate beleidsinformatie (hoofdstuk 4).

Hoofdstuk 5 bevat een slotbeschouwing, waarin ook de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer worden geformuleerd.

Minister van Boxtel van Grote Steden- en Integratiebeleid (GSI) heeft bij brief van 14 februari 2001 op het onderzoek gereageerd, mede namens de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM), de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), de staatssecretaris van VWS, de staatssecretaris van Economische Zaken (EZ), de minister van Financiën, de minister van Verkeer en Waterstaat (V&W), de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV), de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW), de minister van Justitie en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Deze reactie en het nawoord van de Rekenkamer zijn opgenomen in hoofdstuk 6 van dit rapport.

In de loop van het onderzoek heeft het Ministerie van BZK de Rekenkamer gevraagd of zij wilde «meedenken» over de wijze waarop de verantwoordingsrelatie gemeenten-Rijk vormgegeven kan worden. Hierop wordt in deel II van dit rapport ingegaan.

³ Bij de keuze van de steden is gekeken naar de periode van toetreding; van de G4, de G15 en de G6 (zie noot 1) zijn elk twee steden in het onderzoek meegenomen. Daarnaast is de spreiding over het land betrokken bij de selectie van de steden voor het onderzoek. In de keuze voor de twee terreinen speelde een rol dat de terreinen zowel in de eerste als in de tweede convenantsperiode betrokken moesten zijn bij het grotestedenbeleid. Verder speelde mee dat in ieder geval bij één terrein extra geld beschikbaar moest zijn gesteld. Hoewel de situatie op de beleidsterreinen drugsoverlast en stadseconomie in de niet-onderzochte steden mogelijk op onderdelen afwijkt, meent de Rekenkamer dat haar onderzoek een beeld schetst van de situatie op deze twee terreinen dat in grote lijnen geldig is voor de andere bij het grotestedenbeleid betrokken steden. Dit werd bevestigd in een gesprek met de ambtelijke kern van de G21 waaraan vier andere steden deelnamen.

Deel I: doorwerking van het beleid in de steden en kwaliteit van de beleidsinformatie

2.1 Inleiding

De Rekenkamer is nagegaan of het grotestedenbeleid van het Rijk in de periode 1995–2000 heeft doorgewerkt in de steden, dat wil zeggen: is vertaald in beleid op gemeentelijk niveau. Hiertoe zijn documenten van de betrokken departementen en steden geanalyseerd. Daarnaast heeft de Rekenkamer circa vijftig gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van achtereenvolgens de zes voor het onderzoek geselecteerde steden (Amsterdam, Utrecht, Tilburg, Arnhem, Leeuwarden en Leiden), de betrokken departementen en de lokale instellingen met wie in de zes steden wordt samengewerkt bij de implementatie van het grotestedenbeleid.⁴

Resultaatgerichtheid en integraliteit zijn twee kernelementen uit het grotestedenbeleid.⁵ De Rekenkamer heeft daarom bij haar beoordeling van de implementatie als norm gehanteerd dat het grotestedenbeleid een zichtbaar integraal en resultaatgericht beleid op het niveau van de steden moet opleveren. «Resultaatgericht» houdt in dit verband in dat van tevoren zo concreet mogelijke resultaten worden afgesproken en dat er zicht bestaat op de realisatie daarvan. «Integraal» houdt in dat, gelet op de verwevenheid van de grootstedelijke problemen, de relevante beleids-terreinen, voorzieningen en projecten goed op elkaar moeten worden afgestemd, en dat de betrokken partijen goed met elkaar samenwerken en overleggen.

In dit hoofdstuk worden het drugsoverlastbeleid (paragraaf 2.2) en het stadseconomiebeleid (paragraaf 2.3) in de zes onderzochte steden aan deze beide normen getoetst.

Vervolgens wordt een overzicht gegeven van factoren die naar het oordeel van de Rekenkamer de implementatie van het grotestedenbeleid op stedelijk niveau belemmeren dan wel juist bevorderen (paragraaf 2.4).

2.2 Drugsoverlastbeleid

De grote steden in Nederland hebben al lange tijd met drugsoverlast te maken. Bewoners ervaren met name de handel in en het gebruik van drugs op straat als overlast.⁶ Het drugsoverlastbeleid kent een geschiedenis die dateert van (ver) voor het grotestedenbeleid. Bij de aanvang van het grotestedenbeleid is drugsoverlast, een belangrijk aspect van de grootstedelijke problematiek, onderdeel van het grotestedenbeleid gemaakt. Dit betekende concreet dat een (klein) gedeelte van het drugsoverlastbeleid, de sinds 1994 bestaande middelen van de Stuurgroep Vermindering Overlast (SVO-middelen), onder het grotestedenbeleid werd geschaard.

Het drugsoverlastbeleid is gericht op overlastvermindering voor de omgeving en hulpverlening en opvang voor de verslaafden. Het ontwikkelen van een sluitende keten van preventie, zorg en repressie staat daarbij centraal. Dit sluit aan bij de (bredere) doelen van het grotestedenbeleid op dit terrein.

Financiën

De SVO-middelen bedroegen in 1998 60 miljoen gulden. In de tweede periode zijn de SVO-gelden opgegaan in de specifieke uitkering verslavingsbeleid. In vergelijking met de eerste convenantsperiode heeft een veel groter deel van de overlastgerelateerde middelen het label «grotestedenbeleid» gekregen. In de periode 2000–2004 wordt jaarlijks in

⁴ Hierbij kan gedacht worden aan, in het geval van drugsoverlastbeleid, opvanginstellingen, politie, verslavingszorgklinieken en de GG&GD. In het geval van stadseconomie betreft het bijvoorbeeld Kamers van Koophandel en ondernemersverenigingen.

⁵ Zie bijvoorbeeld Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 21 062, nr. 28.

⁶ Bröer, C. & R. Noyon, *Over last en beleid. Evaluatie Nota Overlast en vijf jaar SVO-beleid tegen overlast van harddrugsgebruikers*. Regioplan Stad en Land, juni 1999, p. 117.

totaal circa 160 miljoen gulden van de grotestedenbeleid-middelen uitgetrokken voor de kern van het drugsbeleid. Daarnaast besteedt men delen van andere geldstromen, waarvan de omvang niet exact bekend is, aan drugsoverlastbeleid. Zo is bijvoorbeeld een deel van de in sociale pensions verblijvende cliëntèle ernstig verslaafd, wordt een onbekend bedrag besteed aan de eerstelijns medische hulp aan verslaafden en is een deel van de politieactiviteit gericht op het tegengaan van drugsproblemen, enzovoort.

Betrokken partijen

Op rijksniveau zijn de departementen van VWS, Justitie en BZK betrokken bij het drugsoverlastbeleid. In de eerste periode van het grotestedenbeleid participeerden deze departementen in de interdepartementale Stuurgroep Vermindering Overlast en in de interbestuurlijke Taskforce (belast met de uitvoering van de drugsnota van 1995). In de tweede periode van het grotestedenbeleid zijn beide gremia opgevolgd door de Interbestuurlijke Werkgroep Drugsbeleid.

In de steden zijn diverse actoren bij beleid en uitvoering betrokken, zoals de gemeente (beleidsafdelingen en GG&GD), verslavingszorg- en opvanginstellingen, politie en Openbaar Ministerie. De gemeente vervult een regierol.

2.2.1 Integrale vormgeving stedelijk drugsoverlastbeleid

Eerste periode

In de eerste convenantsperiode lukte het slechts ten dele om het drugsoverlastbeleid integraal gestalte te geven. Hoewel de meeste steden wel contacten onderhielden met de diverse instellingen, was de communicatie en informatievoorziening niet optimaal.

Cruciaal was dat bovendien de beoogde ketenbenadering in beleid en praktijk niet altijd van de grond kwam. Zo werd de inbedding van afzonderlijke activiteiten soms node gemist.

Afstemmingsproblemen

Een vertegenwoordiger van een lokale instelling in een van de onderzochte steden laat weten: «Er zou een integraal plan moeten zijn over de wijze waarop de groep dak- en thuislozen zorg zou moeten krijgen. Dat plan is er niet. Wat ontbreekt is een integrale beleidsvisie. Wel zijn er op het niveau van de werkvloer volop contacten en zijn er vele werkgroepen. Probleem van deze werkgroepjes is dat ze steeds één onderwerp behandelen.»

Met name de «schakels» preventie en reïntegratie waren onderbelicht. Ook de afstemming met psychiatrie vormde een knelpunt. Daarnaast maakt de financieringsstructuur het soms lastig een goed aanbod te realiseren.

Problemen met financieringsstructuur

De vertegenwoordiger van een lokale instelling hierover: «Er is veel vraag naar allerlei producten, maar vaak is onduidelijk wie bepaalde zorg moet financieren en wie zich derhalve verantwoordelijk zou moeten voelen voor bepaalde diensten.»

Tweede periode

De ontwikkelingen in de tweede periode van het grotestedenbeleid zijn nog onzeker. In de gemeentelijke plannen wordt (opnieuw) aandacht

besteed aan de ketenbenadering. De knelpunten uit de eerste periode blijken ook in de tweede periode nog te spelen.

2.2.2 Resultaatgerichte vormgeving stedelijk drugsoverlastbeleid

Eerste periode

Het drugsoverlastbeleid van de onderzochte steden was in de eerste convenantsperiode slechts in geringe mate resultaatgericht. Er was in dit opzicht geen verbetering ten opzichte van de situatie vóór het grote-stedenbeleid.

De steden beschreven in hun plannen voor de eerste convenantsperiode wel voorzieningen en projecten, maar het formuleren van doelstellingen in termen van «bijdrage aan de vermindering van overlast» kwam nauwelijks voor. Ook de doelen op het gebied van voorzieningen waren niet altijd toetsbaar beschreven. De informatievoorziening kende belangrijke knelpunten. Zowel de statistische informatievoorziening, de informatie over de bijdrage van de verschillende projecten aan de vermindering van overlast, als de inbedding van beleidsonderzoek en evaluatie in de beleidscyclus lieten nog te wensen over. Informatie over instroom en uitstroom van verslaafden in de verschillende instellingen ontbrak veelal.

Tweede periode

In de tweede periode van het grote-stedenbeleid is de resultaatgerichtheid in beperkte mate verbeterd. Er is enig zicht op de probleemgroep en de ontwikkeling daarvan, maar de informatie over de bijdrage van de voorzieningen aan de overlastvermindering is nog gebrekkig. De doelformulering in de gemeentelijke plannen is wel concreter dan in de eerste periode.

Ontwikkelingen en beleidsresultaten

De Rekenkamer is ook nagegaan wat de inhoudelijke ontwikkelingen en beleidsresultaten op het terrein van drugsoverlast zijn. Zij heeft daarvoor een aantal landelijke studies gebruikt en voor zover mogelijk zelfanalyses en lokale voortgangsdokumentatie.⁷ De jaarlijkse monitor voor het grote-stedenbeleid (de gsb-monitor) levert geen samenhangend beeld over drugsoverlast en werd op dit punt niet gebruikt.

Uit evaluatieonderzoek bij de SVO-steden kwam naar voren dat de overlast in ernstige probleemwijken weliswaar afnam, maar dat de overlast in de wijken met oorspronkelijk geringe drugsoverlast juist toenam.⁸ Dit geldt ook voor de zes steden die in het Rekenkameronderzoek waren betrokken.

Grote verschillen in overlast per wijk

In geen van de onderzochte steden was sprake van een vermindering van de overlast in probleemwijken zonder dat de overlast zich (deels) verplaatste naar andere wijken. Ook blijkt dat in iets meer dan de helft van de steden de overlast stadsbreed niet beïnvloed is door overlastbeleid en overlastprojecten van de SVO.⁹

Onderzoeksbevindingen over het al dan niet afnemen van overlast dienen met de nodige slagen om de arm te worden gehanteerd. Dit omdat de variatie in mogelijke ontwikkelingen groot is. Soms is de overlast in een wijk verminderd, maar de gevoelens van onveiligheid niet; soms lijkt sprake van toename van overlast, maar zijn cijfers onbetrouwbaar; soms blijft de totale overlast hetzelfde, maar is sprake van verschuiving van overlast van de ene wijk naar de andere; soms is sprake van een totale afname, maar van toename in één specifieke wijk.

⁷ Ch. Bröer, *Overlastbeleid op eigen kracht. Bestrijding van overlast door harddrugverslaafden in kleinere gemeenten*, Amsterdam, februari 1999; J. Snippe & B. Bieleman, *Buurt (en) Overlast. Monitoren van drugs-overlast in de SVO-gemeenten 1993–1998*, Groningen, mei 1999; Ch. Bröer & R. Noyon, *Over last en beleid. Evaluatie Nota Overlast en vijf jaar SVO-beleid tegen overlast van harddruggebruikers*, Amsterdam, juni 1999.

⁸ Snippe & Bieleman (1999), p. 25.

⁹ Bröer & Noyon (1999), p. 157–159.

2.3 Stadseconomiebeleid

Voor de aanvang van het grotestedenbeleid was er slechts in beperkte mate beleid dat specifiek gericht was op de stimulering van de economie in de steden. Met de komst van het grotestedenbeleid veranderde dit. Het beleid vormt in de eerste en de tweede convenantsperiode onderdeel van het thema «werk en economie». In de tweede convenantsperiode valt een deel onder de fysieke pijler en een deel onder de economische pijler van het grotestedenbeleid (zie paragraaf 1.1).

Het stadseconomiebeleid richt zich zowel in de eerste als de tweede periode met name op een vermindering van de (langdurige) werkloosheid en een vergroting van de stedelijke werkgelegenheidsgroei. De ontwikkeling van bedrijventerreinen, de ondersteuning van starters en de bevordering van toerisme zijn de belangrijkste activiteiten.

Financiën

De geplande uitgaven van het Rijk via de steden besloegen in de periode 1995–1999 meer dan f 493 miljoen. Een deel hiervan (f 318 miljoen) had een incidenteel karakter. Tussen 2000 en 2004 zal van het stadseconomiebudget van het Ministerie van EZ bijna f 363 miljoen door gemeenten kunnen worden uitgegeven. De steden kunnen, in het kader van een grotere beleidsvrijheid in de tweede convenantsperiode, zelf bepalen hoeveel geld zij uitgeven aan de fysieke stadseconomie.¹⁰ Daarnaast verwacht het Ministerie van EZ dat een deel van de middelen die door de provincies worden verdeeld, bestemd voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen, ten goede zal komen aan de G25.¹¹ Tot en met 2010 gaat het om f 100 miljoen.

Betrokken partijen

Op rijksniveau viel in de eerste convenantsperiode de meerderheid van de regelingen primair onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van BZK. Verder waren de Ministeries van EZ, V&W en VROM bij het stadseconomiebeleid betrokken.

In de tweede convenantsperiode is de eerste vakspecifieke verantwoordelijkheid voor stadseconomie bij het Ministerie van EZ komen te liggen. Op stedelijk niveau treden voor de bepaling en uitvoering van het beleid de gemeenten op als regievoerder. Lokale instellingen met wie wordt samengewerkt zijn bijvoorbeeld Kamers van Koophandel, bedrijven en ondernemersverenigingen.

2.3.1 Integrale vormgeving stedelijk stadseconomiebeleid

Eerste periode

In de eerste periode van het grotestedenbeleid hebben de steden geïnvesteerd in het bevorderen van een integrale vormgeving van het stadseconomiebeleid. De onderlinge afstemming van maatregelen en de samenwerking tussen de gemeentelijke diensten en lokale instellingen nam toe, hoewel op dit punt aanzienlijke verschillen bestaan tussen de steden.

¹⁰ Onder het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) worden steden beoordeeld op het behalen van de afgesproken doelen (zie ook hoofdstuk 3 en deel 2 van dit rapport).

¹¹ De G25 zijn: Almelo, Amsterdam, Arnhem, Breda, Den Bosch, Den Haag, Deventer, Dordrecht, Eindhoven, Enschede, Groningen, Haarlem, Heerlen, Helmond, Hengelo, Leeuwarden, Leiden, Maastricht, Nijmegen, Rotterdam, Schiedam, Tilburg, Utrecht, Venlo en Zwolle.

Samenwerking verschilt van stad tot stad

Vertegenwoordiger van een lokale instelling in stad A: «Er wordt weinig gecommuniceerd naar buiten. In het algemeen worden eerst plannen door de gemeente opgesteld en pas daarna wordt er gesproken met lokale partijen. Op politiek niveau heeft iedere wethouder zijn eigen eiland. Dat werkt door op ambtelijk niveau. Er is op dit moment sprake van een geleidelijke cultuuromslag bij de gemeente.»

Vertegenwoordiger van een lokale instelling in stad B:

«De relatie met de gemeente is verbeterd. Zij zoekt meer samenwerking dan voorheen. Bepaalde personen binnen het ambtelijk apparaat zijn enthousiast. In het kader van het grotestedenbeleid heeft de gemeente een duidelijker visie ontwikkeld op stadseconomie en is meer initiatief gaan ontplooiën naar de andere partners; zij heeft de partijen bij elkaar gebracht en de samenwerking bewerkstelligd op uitvoerend niveau. De gemeente is een steeds actievere rol gaan spelen in de stimulering van de economie.»

De aansluiting tussen grotestedenbeleid en stadseconomie was zichtbaar in de plannen. De gewenste afstemming tussen stadseconomie en aanpalende terreinen als arbeid, onderwijs, bereikbaarheid en leefbaarheid, kwam in de uitvoering vaak niet tot stand, hoewel het beleid hier wel op gericht was. Wel bleken de steden een groter scala aan activiteiten voor de stadseconomie te verrichten dan voorheen.

Tweede periode

In de tweede convenantsperiode staan blijkens de plannen van de steden de samenhang tussen thema's en de samenwerking met lokale partners nog steeds in de belangstelling.

2.3.2 Resultaatgerichte vormgeving stedelijk stadseconomiebeleid

Eerste periode

Gedurende de eerste convenantsperiode is de resultaatgerichtheid van het stadseconomiebeleid verbeterd.

Vrijwel altijd werden toetsbare doelen gesteld. Daarbij moet worden aangetekend dat het bijna altijd om einddoelen ging, en niet altijd verbanden gelegd werden tussen prestaties en beoogde effecten van beleid. De informatievoorziening was redelijk op orde. Alle steden hadden zicht op projectgegevens en op kengetallen over de werkloosheid en arbeidsparticipatie in hun stad. Het verbinden van de eigen prestaties aan de behaalde en beoogde effecten gebeurde niet systematisch. Een terugblik op de eerste periode van het grote stedenbeleid heeft niet altijd plaatsgevonden. Soms werd meer gestuurd op het afronden van projecten dan op doelstellingen en resultaten.

Tweede periode

In de tweede convenantsperiode zijn de doelen in de gemeentelijke plannen toetsbaar. Bovendien worden nu veelal zowel prestaties als beoogde effecten benoemd. De steden zijn voornemens om analoog aan de uitbreiding van hun doelenset ook de informatievoorziening uit te breiden.

Ontwikkelingen en beleidsresultaten

Ook voor het stadseconomiebeleid is de Rekenkamer nagegaan wat de inhoudelijke ontwikkelingen en beleidsresultaten zijn.

De doelen van het grotestedenbeleid lijken op het vlak van de stadseconomie grotendeels bereikt. De specifieke bijdrage van het grotesteden- en stadseconomiebeleid is echter niet vast te stellen. Dit komt in de eerste plaats doordat de in de gsb-monitor gebruikte periode niet overeenkomt met het tijdvak van de eerste convenantsperiode (respectievelijk 1994–1997 en 1995–1999). In de tweede plaats is in de gsb-monitor het effect van het beleid niet te onderscheiden van het effect van andere factoren. Zo zal de algemene economische opleving een belangrijke rol

hebben gespeeld in de werkgelegenheids-groei en de werkloosheids-daling.

Werkgelegenheid in de G25

Uit het GSB-Jaarboek 1999 kwam het volgende naar voren. In alle 25 steden die in het grotestedenbeleid betrokken zijn, heeft de economie een impuls gekregen. De werkgelegenheid is toegenomen: zowel landelijk als in de 25 steden is een groei van 9% van het aantal banen te zien tussen 1994 en 1997. De werkloosheid onder de lokale bevolking is afgenomen: de geregistreeerde werkloosheid is in de 25 steden tussen 1994 en 1998 met vier procentpunten gedaald tot ongeveer 7,5%. De werkloosheid neemt in de achterstandswijken iets sneller af dan in de hele stad en in de stad iets sneller dan in het hele land. Dit geldt niet voor alle kansarme groepen. Het stedelijke midden- en kleinbedrijf is gemiddeld in de 25 steden gegroeid.¹²

Voorts zijn in de eerste convenantsperiode in vrijwel alle steden bedrijventerreinen ontwikkeld en gerevitaliseerd. Tot welk oppervlakte aan bedrijventerreinen dit heeft geleid is niet exact duidelijk.

Ontwikkeling en revitalisering van bedrijventerreinen

Uit de *Benchmark gemeentelijk ondernemingsklimaat* blijkt er in 1998 meer dan 10 000 hectare aan bedrijventerreinen aanwezig of gepland te zijn in de 25 steden. Per stad betreft het een percentage van 0,9 tot 17,8% van de totale oppervlakte van de gemeente. Daarbij wordt aangegeven dat de cijfers inmiddels gewijzigd zijn. Met name in de steden in de Randstad wordt een tekort aan bedrijvenlocaties gevoeld; steden in het zuidoosten van het land kunnen wel voldoende bedrijfslocaties bieden. In de Benchmark wordt aangegeven dat het rapportcijfer van ondernemers voor het ondernemingsklimaat in de 25 grote steden over het geheel genomen niet meer dan een magere voldoende bedraagt.¹³

2.4 Belemmerende en stimulerende factoren

Verschillende factoren hebben een stimulerende of juist een belemmerende invloed (gehad) op implementatie van het drugsoverlast- en het stadseconomiebeleid in de steden. Het gaat zowel om factoren die vastliggen in de stedelijke situatie, waarop het Rijk hooguit indirect invloed heeft, als om factoren die verbonden zijn aan het beleid dat het Rijk voert.

De Rekenkamer heeft deze factoren gedestilleerd uit een groot aantal gesprekken dat zij met betrokken partijen heeft gevoerd en uit de zelfanalyses en visitierapporten van de steden.

2.4.1 Factoren in de stedelijke situatie

2.4.1.1 Totstandkoming integraal beleid

Voor de mate waarin het lukt het grotestedenbeleid op lokaal niveau *integraal* gestalte te geven, spelen de volgende factoren een rol.

1. Gemeentelijke organisatie en opstelling

De ambtelijke en bestuurlijke rol van de gemeente wordt vaak genoemd als stimulans of belemmering voor het bereiken van integraal beleid – met name op het terrein van de stadseconomie. Zo wordt een aanspreekpunt voor lokale partners bij de gemeente van belang geacht voor de samenwerking. Ook de kwaliteit van de persoonlijke relaties op ambtelijk niveau speelt een rol. Daarnaast geeft de helft van de steden aan dat een verkokerde organisatie van de gemeente de inhoudelijke integratie van

¹² Verweij e.a., *Jaarboek Grotestedenbeleid 1999, 2000*, p. 22, 34–38.

¹³ De Bruin e.a., *Benchmark gemeentelijk ondernemingsklimaat. Thematische rapportage*, 1999, p.i.

beleidsterreinen in de weg staat. Een projectorganisatie daarentegen, samengesteld uit diverse disciplines is een stimulans voor een integrale aanpak.

Op bestuurlijk niveau is verkokering eveneens een factor van belang. Soms werd een positieve ontwikkeling geschetst. Vaker werd aangegeven dat het laten prevaleren van de eigen portefeuillespecifieke belangen op bestuurlijk niveau de samenwerking op ambtelijk niveau verhinderde. Op het terrein van drugsoverlastbeleid komt de rol van de gemeente ook aan de orde. Hierbij ging het met name om de opvatting van de gemeente over de regierol. Enkele gemeenten in het onderzoek betrachtten expliciet een terughoudende rol. Het bewerkstelligen van meer integraliteit werd aan het veld overgelaten. Dit maakt het tot stand komen van samenwerking kwetsbaar als de gemeente ook bij het achterblijven van integraliteit niet ingrijpt. Ook werd de rol van het bestuur aangehaald. Besluiten van de gemeenteraad als reactie op actuele politieke ontwikkelingen hebben in een aantal gevallen geleid tot oplossingen van acute problemen die strijdig zijn met de gedachte van integraal beleid. Te denken valt aan het inzetten van veegacties door de politie of het sluiten van instellingen onder druk van de buurt.

2. Organisatie en opstelling lokale partners

Samenwerking vergt de inzet van verscheidene partijen; behalve de rol van de gemeente is die van lokale partners van betekenis. Een beperkte organisatiegraad (bijvoorbeeld van het bedrijfsleven) kan een belemmering vormen voor samenwerking. Op het terrein van economie werd vaker aangegeven dat de houding van lokale partners tegenover de bijdrage van de gemeente positiever is geworden, hetgeen de samenwerking vergemakkelijkte.

Op het gebied van drugsoverlastbeleid bestaan in een aantal gevallen tussen organisaties en/of personen in het veld meer of minder ernstig verstoorde verhoudingen. Hier kan een belemmerende werking voor integraal beleid van uitgaan.

3. Flexibiliteit van het beleidsterrein

Een beleidsterrein dat nog nauwelijks geïnstitutionaliseerd is op het punt van organisatie, visie en financiële middelen, biedt relatief veel mogelijkheden om nieuwe verbanden aan te gaan. Dit vergemakkelijkt het tot stand brengen van een integrale werkwijze. Deze situatie bestond op het terrein van de stadseconomie in de eerste periode.

Voor het drugsoverlastbeleid bestond bij de aanvang van het grotestedenbeleid al wel een geïnstitutionaliseerd geheel aan organisaties en middelen.

4. Complexiteit van de problematiek

Door de complexiteit van de grootstedelijke problematiek wordt de stad vaak al min of meer gedwongen het beleid integraal aan te pakken. In een aantal gevallen maakt een acuut geval (zoals bijvoorbeeld overlast door het niet goed op elkaar aansluiten van openingstijden van voorzieningen) de noodzaak van een integralere benadering duidelijk.

2.4.1.2 Totstandkoming resultaatgericht beleid

De mate waarin het lukt het grotestedenbeleid op lokaal niveau *resultaatgericht* vorm te geven, wordt beïnvloed door twee factoren.

1. Complexiteit van de problematiek

De aard van de problematiek kan het lastig maken om resultaatgericht te

werken. Bij het drugsoverlastbeleid spelen bijvoorbeeld complexe problemen die moeilijk meetbaar zijn. De opkomst van nieuwe drugs, de verschillende percepties van wat overlast is en de verplaatsing van overlast van de ene naar de andere wijk maakt het lastig om precies de (beoogde) bijdrage van «beleid» aan de vermindering van overlast vast te stellen.

2. Sturingsfilosofie en praktijk gemeente

Wanneer een gemeente als vertrekpunt voor beleid niet de doelen neemt die bereikt moeten worden, maar alleen de in te zetten instrumenten (projecten, voorzieningen), belemmert dat een resultaatgerichte aanpak. Zowel op het terrein van de stadseconomie als van drugsoverlast valt op dat niet alle gemeentelijke beleidsmedewerkers op resultaten (en de bijdrage van beleid daaraan) stuurden. Er lijkt wel een verandering op dit punt gaande.

Al met al kent het stadseconomiebeleid in de lokale situatie iets meer factoren die de doorwerking van het Grotestedenbeleid bevorderen, dan het drugsoverlastbeleid.

Hieronder zijn de belemmeringen en stimulansen in de lokale situatie voor doorwerking op de terreinen drugsoverlastbeleid en stadseconomiebeleid samengevat.

	Drugsoverlastbeleid		Stadseconomiebeleid	
	Gsb1	Gsb2	Gsb1	Gsb2
INTEGRALITEIT				
Gemeentelijke organisatie en opstelling	w	w	w	w
Organisatie en opstelling lokale partners	w	w	w	w
Flexibiliteit van het terrein	-	-	+	+
Aard van de problematiek	+	+	+	+
RESULTAATGERICHTHEID				
Aard van de problematiek	-	-	0	0
Sturingsfilosofie en praktijk gemeente	-	0	-	0

+ = factor werkt in hoofdzaak stimulerend;

- = factor werkt in hoofdzaak belemmerend;

0 = factor werkt min of meer neutraal;

w = situatie wisselt per stad.

2.4.2 Factoren in het rijksbeleid

2.4.2.1 Totstandkoming integraal beleid

Voor de mate waarin het lukt het grotestedenbeleid op rijksniveau integraal gestalte te geven, zijn de volgende factoren van belang.

1. Extra financiën

Extra middelen kunnen het beslissende duwtje in de rug betekenen voor bedrijven of andere organisaties als de Kamer van Koophandel om mee te investeren in een bepaald project. Daarmee kan dan een project op een meer integrale wijze worden opgezet. Tijdens de eerste en tweede convenantsperiode is er sprake van een financiële intensivering op het terrein van de stadseconomie. Bij het drugsoverlastbeleid is in de eerste periode geen extra geld beschikbaar, in de tweede periode wel.

2. Bundeling van regelingen

Vermindering van verkokering op rijksniveau, bijvoorbeeld in de vorm van bundeling van regelingen en deregulering, kan ruimte bieden om op

stedelijk niveau het beleid integraal op te zetten. In de praktijk zijn bij stadseconomie veranderingen te zien op dit gebied; in de tweede convenantsperiode vermindert de versnippering van de regelgeving in veel steden aanzienlijk door de invoering van de Wet Stedelijke Vernieuwing. Steden hebben daarbij meer ruimte om eigen prioriteiten aan te geven en verbindingen te leggen met andere terreinen in de fysieke pijler. Bij het drugsoverlastbeleid is in de eerste periode van bundeling van regelingen geen sprake. In de tweede periode is een bescheiden poging tot bundeling gedaan met de instelling van de Regeling sociale integratie en veiligheid.

3. Regelgeving en toekenningspraktijk

De regelgeving en de uitvoering daarvan kunnen een belemmering of een stimulans betekenen voor het integrale karakter van het stedelijk beleid. Zo had het beleid van de Stuurgroep Vermindering Overlast de bedoeling het integrale karakter van het beleid te vergroten, maar speelde dat geen rol bij het toekennen van subsidie aan afzonderlijke projecten. Bij stadseconomie was in de eerste periode de praktijk overigens juist omgekeerd: hoewel maar bij één van de regelingen integraliteit een criterium voor toekenning was, werd er in de praktijk wel op getoetst. In de tweede periode sluit de regelgeving voor de stadseconomie grotendeels aan bij de uitgangspunten van het grotestedenbeleid. Bij drugsoverlastbeleid zijn in de tweede periode de SVO-middelen opgegaan in de financiering van het Verslavingsbeleid. Deze regeling bevat geen criteria ten aanzien van de samenhang tussen thema's of de samenwerking met partners. De Regeling Sociale Integratie en Veiligheid, die voor een gedeelte gelden voor drugsoverlastbeleid betreft, sluit overigens wel aan bij het grotestedenbeleid. Zo is een goedgekeurd Meerjarenontwikkelingsprogramma een voorwaarde voor toekenning van middelen.

In de regelgeving kan ook sprake zijn van een eis van cofinanciering. Dit dwingt de gemeenten om samen te werken met lokale of regionale partijen. Dit kan het draagvlak en het integrale karakter van de projecten ten goede komen. Maar tegelijkertijd kan cofinanciering een risico opleveren voor de onderlinge samenwerking, wanneer niet-meefinancierende partners niet meer betrokken worden bij belangrijke overleggen.

4. Agendabepaling

Het Rijk kan een thema op de politieke agenda zetten en daarmee ook de lokale beleidsagenda beïnvloeden. Bij het stadseconomiebeleid is dit met name in de eerste convenantsperiode gebeurd.

5. (Financiële) sturingsmogelijkheden van de gemeente

Zowel in de eerste als de tweede periode worden op het terrein van drugsoverlastbeleid de financiële sturingsmogelijkheden van de gemeente beperkt doordat een relatief klein deel van de gelden en van de organisaties die direct of indirect aan de drugsoverlastbestrijding gerelateerd zijn, via de gemeentelijke begroting loopt. Posten zoals de politie, het Openbaar Ministerie, de geestelijke gezondheidszorg, het gevangeniswezen, de intramurale verslavingszorg of de ambulante medische zorg gaan alle buiten de gemeentelijke begroting om. Dit gegeven maakt het deel van het beleid waar het gemeentebestuur direct op kan sturen relatief klein. In de eerste periode bleek dat met name daar waar de doelen of probleempercepties niet parallel lopen, dit tot verminderde samenwerking leidde. Steden merkten dit bijvoorbeeld in de samenwerking met psychiatrische instellingen.

6. Opstellen programma

Het gezamenlijk moeten werken aan het opstellen van een gemeentelijk programma bevordert de onderlinge contacten van gemeentelijke diensten. Het ontstane programma geeft de verschillende gemeentelijke partijen bovendien inzicht in elkaars beleid.

Programma maatgevend

Eén van de GSB-coördinatoren vertelt over de rol van het MeerjarenOntwikkelings-Programma:

«In de tweede periode van het grotestedenbeleid staat het MOP centraal. Aan het begin van het opstellen van het MOP besepte de gemeente niet welke effecten dit zou hebben. Het MOP is nu maatgevend voor de uitwerking van beleid. Het maakt het voor raadsleden inzichtelijker om afwegingen te maken. Ook voor beleidsmedewerkers betekent het een andere manier van denken. Het werk wordt meer in perspectief van andere ontwikkelingen in de stad bekeken. Bijvoorbeeld: hoe verhoudt zich een doelstelling op micro-niveau met de doelstelling op hoger programma-niveau of met de macro-gsb/stadsdoelstellingen?»

2.4.2.2 Totstandkoming resultaatgericht beleid

De mate waarin het lukt het grotestedenbeleid op lokaal niveau resultaatgericht gestalte te geven, wordt beïnvloed door drie factoren.

1. Programmatische aanpak

Door de programmatische aanpak in de tweede convenantsperiode kan door de steden beter op resultaten worden gestuurd dan wanneer de stedelijke projecten tot op rijksniveau worden behandeld, zoals in de eerste periode van het grotestedenbeleid. Een aantal steden geeft aan dat het sturen op projecten in plaats van op resultaten binnen de stad nog te veel voorkomt.

2. Vraagstelling Rijk

De eisen die het Rijk stelt voor de toekenning van middelen bepalen mede de inrichting van het beleid van de gemeente. Zo waren in de eerste convenantsperiode de doelstellingen van de gemeenten nagenoeg geheel gericht op de einddoelen werkloosheid en werkgelegenheid, zonder aandacht te besteden aan de tussengelegen prestaties. Dit was conform de vraagstelling van het Rijk. In de tweede periode dienden concrete doelen aan de programma's gekoppeld te worden. Steden geven aan dat de vraagstelling van het Rijk hen min of meer dwong tot een probleem-analyse en tot nadenken over doelstellingen. Dit heeft mede geleid tot concretere (prestatie- en) doelformuleringen.

Op de meeste terreinen was het toetsbaar formuleren van doelstellingen een zinvolle exercitie, volgens de steden, maar op een aantal terreinen werd het meer ingegeven door de voorwaarden die het Rijk stelde, dan door ervaren nut. Zij geven ook aan dat op sommige terreinen, waar het lastig is concrete doelstellingen te formuleren, niet reële, papieren doelen zijn geformuleerd.

Gelijkvormigheid door vraagstelling Rijk

De visitatiecommissie signaleerde in de eerste convenantsperiode bij de G15 onder meer dat een duidelijke probleemanalyse nog ontbrak. De vraagstelling van het Rijk in de tweede periode veranderde dit. Het leidde tot het systematisch nadenken van gemeenten over hun problemen en de bijbehorende doelen. Soms was het rijksbeleid evenwel nog sturender dan de lokale problematiek. Het CPB verwoordde het als volgt in haar rapport over de MOP's:

«Een opvallend punt is de grote gelijkvormigheid tussen stedelijke programma's; veel bestaand beleid van de departementen keert terug. Veel voorgesteld beleid wordt onvoldoende onderbouwd met een gedegen probleemanalyse van de lokale situatie. Verder vindt nauwelijks prioritering van beleid plaats op basis van de belangrijkste lokale problemen.»¹⁴

3. Aantal actoren versus resultaatgerichtheid

Het betrekken van een groot aantal partners bij het beleid gaat niet altijd goed samen met een resultaatgerichte manier van werken. Zo is het formuleren van doelen voor drugsoverlastbeleid lastig bij projecten waar meer actoren bij betrokken zijn. Dit is van belang omdat het grotestedenbeleid juist inzet op *zowel* een meer interactief beleid als op duidelijke doelen en resultaten.

In onderstaand schema zijn de belemmeringen en stimulansen van het rijksbeleid nog eens samengevat.

	Drugsoverlastbeleid		Stadseconomiebeleid	
	Gsb1	Gsb2	Gsb1	Gsb2
INTEGRALITEIT				
Extra financiën	0	+	+	+
Bundeling van regelingen en deregulering	-	0	0	+
Regelgeving en toekenningspraktijk	0	0	0	+
Agendabepaling	0	0	+	+
Financiële sturingsmogelijkheden van de gemeente	-	-	0	0
Opstellen programma	0	+	0	+
RESULTAATGERICHTHEID				
Programmatische aanpak	0	+	0	+
Vraagstelling Rijk: probleemanalyse en doelformulering	0	+	0	+
Aantal actoren versus resultaatgerichtheid	-	-	-	-

+ = factor werkt in hoofdzaak stimulerend;
 - = factor werkt in hoofdzaak belemmerend;
 0 = factor werkt min of meer neutraal.

2.5 Conclusie

Het grotestedenbeleid van het Rijk blijkt duidelijker tot uitdrukking te komen in het stadseconomiebeleid dan in het drugsoverlastbeleid van de onderzochte grote steden. Dit verschil is zowel in het eerste als het tweede tijdvak van het grotestedenbeleid zichtbaar.

Wel geldt dat zowel het stadseconomiebeleid als het drugsoverlastbeleid een meer integraal en resultaatgericht karakter heeft gekregen tijdens de eerste en tweede periode van het grotestedenbeleid. Maar deze verandering is bij drugsoverlastbeleid beperkt gebleven, terwijl in het stadseconomiebeleid een duidelijker ontwikkeling heeft plaatsgevonden.

De doorwerking van het grotestedenbeleid op stedelijk niveau wordt door veel factoren beïnvloed. Het Rijk kan een deel van die factoren sturen. De minister van GSI heeft in het kader van het grotestedenbeleid in de tweede convenantsperiode een aantal instrumenten ingezet dat in principe de resultaatgerichte en integrale opzet van het stedelijk beleid kan bevorderen en dit deels al heeft gedaan. Het betreft bijvoorbeeld de

¹⁴ Centraal Planbureau, *Op weg naar een effectiever grotestedenbeleid*, januari 2000, p. 23.

vraagstelling vanuit het Rijk (in het beleidskader) en de *programmatische sturing* door het Rijk (in plaats van projectsturing). Dit heeft de gemeenten gestimuleerd meer strategisch te denken, een probleemanalyse te maken en daaraan concrete beoogde prestaties en effecten te koppelen en samenwerking te zoeken met andere partijen.

Voor het stadseconomiebeleid heeft het Rijk in het eerste en het tweede tijdvak, conform de geest van het grotestedenbeleid, stimulansen voor integraliteit en resultaatgerichtheid van het stedelijk beleid ingebouwd. De door het Rijk beïnvloedbare factoren voor het drugsoverlastbeleid zijn in de eerste periode (groten)deels onbenut gebleven. Ook in de tweede periode is dit slechts in beperkte mate verbeterd. *Bundeling van regelingen* bijvoorbeeld, heeft nauwelijks plaatsgevonden. Dit kan opnieuw een optimale doorwerking van de uitgangspunten van het grotestedenbeleid verhinderen.

Behalve de factoren die door het Rijk beïnvloedbaar zijn, pakken ook de factoren die lokaal zijn gesitueerd positiever uit voor de doorwerking van het stadseconomiebeleid dan voor de doorwerking van het drugsoverlastbeleid. De doorwerking van het grotestedenbeleid in de steden zal vooral succesvol zijn wanneer gestuurd wordt op een combinatie van factoren, waarbij stimulerende factoren moeten worden versterkt en belemmerende factoren weggenomen.

3 BELEIDSINFORMATIE

3.1 Inleiding

In het grotestedenbeleid wordt veel belang gehecht aan concrete afspraken tussen Rijk en steden over de te behalen resultaten. Daarom mag verwacht worden dat er in de opzet van het grotestedenbeleid veel aandacht is voor beleidsinformatie waarmee de beoogde resultaten van het beleid gevolgd kunnen worden.

De Rekenkamer definieert beleidsinformatie als informatie die wordt gebruikt voor de *sturing* van het beleid. Beleidsinformatie voor de sturingsfunctie wordt primair gebruikt bij het voorbereiden, vaststellen en evalueren van beleid. De informatie is in eerste instantie relevant voor de beleidsdirectie en de verantwoordelijke minister.

Voor het kunnen volgen van de beoogde beleidsresultaten zullen in de eerste plaats de doelen in de convenanten voldoende concreet en toetsbaar moeten zijn, zullen duidelijke ijkpunten geformuleerd moeten zijn of zullen de doelstellingen anderszins voldoende geoperationaliseerd moeten zijn. Voorts moet de beleidsinformatie die bij het Rijk beschikbaar is over de prestaties en effecten van het grotestedenbeleid relevant, volledig, juist, actueel, tijdig en consistent zijn.

De Rekenkamer is nagegaan of de beleidsinformatie die de betrokken ministers verzamelen ten behoeve van het voorbereiden, vaststellen en evalueren van het grotestedenbeleid, voldoet aan deze normen. Zij heeft daartoe de werking beoordeeld van de instrumenten voor monitoring en auditing van het grotestedenbeleid. Het gaat om de volgende instrumenten:

- De zogenoemde «*gsb-monitor*»: een kwantitatief monitoringsysteem van de doelstellingen van het beleid, uitgevoerd door het Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek van de Erasmus Universiteit Rotterdam, onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van BZK. Ieder jaar verschijnt een jaarboek grotestedenbeleid. De *gsb-monitor* wordt besproken in paragraaf 3.2 van dit hoofdstuk.
- De *visitatie* van steden: eens in de vier jaar vindt een visitatie van de in het grotestedenbeleid betrokken steden plaats, door een commissie van onafhankelijke deskundigen en vertegenwoordigers van gemeenten, provincies en Rijk. De bevindingen worden gepubliceerd in de vorm van rapporten per stad en een overkoepelend rapport. De visitatie van de steden wordt behandeld in paragraaf 3.3 van dit hoofdstuk.

In de tweede convenantsperiode zijn aan bovengenoemde instrumenten aparte monitoringsystemen toegevoegd voor twee van de drie centrale aandachtsgebieden van het grotestedenbeleid, te weten de fysieke pijler (stedelijke vernieuwing), de economische pijler (werk en economie). Over een monitor voor de sociale pijler (onderwijs, leefbaarheid, veiligheid, zorg) is nog geen beslissing genomen.

Een monitoring van de economische pijler is, onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van EZ, voor het eerst uitgevoerd in 1999. Deze «Benchmark gemeentelijk ondernemingsklimaat» zal tweejaarlijks gaan plaatsvinden. In het onderzoek is de monitor van de fysieke pijler betrokken, te weten:

- de *monitor stedelijke vernieuwing*: deze valt onder verantwoordelijkheid van de Ministeries van VROM, LNV en EZ. De monitor stedelijke vernieuwing wordt belicht in paragraaf 3.4 van dit hoofdstuk.

3.2 De gsb-monitor

3.2.1 Eerste convenantsperiode

De gsb-monitor is één van de belangrijkste bronnen van beleidsinformatie in de eerste periode van het grotestedenbeleid. De monitor is ontwikkeld om Rijk en steden te informeren over de stand van zaken met betrekking tot de beoogde resultaten en eventuele ijkpunten die zij in de convenanten met elkaar afspraken. De monitor zou dan ook direct moeten aansluiten bij deze beoogde resultaten en ijkpunten.

Schema: Aansluiting beleid en monitor

Grotesteden-beleid:	Beoogde resultaten met eventuele ijkpunten	-> Beleidsmaatregelen Context	-> Doelbereiking
Monitor:	Uitkomstindicatoren	+ Beleidsindicatoren Contextindicatoren	-> Conclusies over doelbereiking

De convenanten zijn onderverdeeld in vijf clusters: werk, onderwijs, veiligheid, zorg en leefbaarheid. Deze clusters staan ook centraal in de gsb-monitor. De Rekenkamer heeft de doelstellingen en ijkpunten in deze clusters geanalyseerd op afdekking en toetsbaarheid. Tevens is de beschikbaarheid van de gegevens in de gsb-monitor bekeken. De analyse is opgenomen in bijlage 1.¹⁵

Bij het beoordelen van de monitor als leverancier van de benodigde beleidsinformatie, stuitte de Rekenkamer op een aantal problemen. Deze worden toegelicht aan de hand van de situatie bij het cluster «Zorg».

Ijkpunten en beoogde resultaten niet toetsbaar

Bij bestudering van de convenanten bleek dat de beoogde resultaten en eventuele ijkpunten niet altijd helder omschreven of toetsbaar waren. De ijkpunten sloten ook niet altijd aan bij de beoogde resultaten.

Geen aansluiting tussen ijkpunten en beoogde resultaten

Voor het cluster Zorg is één veelomvattend resultaat geformuleerd, namelijk dat er een sluitende aanpak dient te komen gericht op de meest kwetsbare mensen in de stedelijke samenleving. Er is aangegeven wie er in de categorie «meest kwetsbare mensen» vallen, onder andere daklozen en verslaafden, en dat de aanpak zich er op richt:

- te voorkomen dat mensen in het vangnet terechtkomen;
- zorg te dragen dat het vangnet goed functioneert;
- te bewerkstelligen dat deze mensen ook weer uit het vangnet weg komen.

Hierover zijn echter geen ijkpunten opgenomen. In plaats daarvan wordt verwezen naar de Actieplannen Zorg en Opvang waarin de concrete resultaten worden geoperationaliseerd. Aangezien de steden dus zelf de vertaling maken naar meetbare doelstellingen is het lastig vast te stellen hoe het cluster Zorg gemonitord zou kunnen worden. Het beoogde resultaat is op zichzelf weinig concreet of toetsbaar.

Informatie niet beschikbaar, niet relevant of niet vergelijkbaar

Verder was de benodigde informatie niet altijd beschikbaar omdat er geen geschikte gegevensbronnen waren. Bij het formuleren van de resultaten en ijkpunten in de convenanten bleek geen rekening te zijn gehouden met de beschikbaarheid van informatie die nodig is om deze te kunnen volgen.

¹⁵ Over de kwaliteit van de beschikbare gegevens is een grondige analyse beschikbaar in A. O. Verweij, B. Goezinne & A. Dijkstra, *Opmaat tot signalering, instrumentontwikkeling voor de monitor grote-stedenbeleid* (1995). Er wordt tevens in verschillende jaarboeken over het grotestedenbeleid aandacht besteed aan gegevenskwaliteit.

Informatie over beoogd resultaat ontbreekt

In «Opmaat tot signalering» (1995: 33–34) wordt voor het cluster Zorg bij een onderdeel van het beoogde resultaat, het weggkomen uit het vangnet, als mogelijke indicator de uitstroombestemming van mensen uit opvanginstellingen genoemd. Daarover zijn echter geen gegevens beschikbaar.

Waar informatie wel beschikbaar was bleek deze niet altijd de resultaten of ijkpunten voldoende af te dekken.

Ook was de beschikbare informatie niet altijd vergelijkbaar tussen steden wanneer er gemeentelijke bronnen werden gebruikt.

Informatie niet relevant

Bij gebrek aan beter wordt uitkeringsafhankelijkheid (bijstand en WAO) in de monitor gekozen als indicator voor de ontwikkelingen in het cluster Zorg. De uitkeringen worden dan gezien als het vangnet en ontwikkelingen in langdurige uitkeringsafhankelijkheid geven aan of men uit het vangnet kan weggkomen.

Hoewel deze vangnetgedachte te verdedigen valt, betreffen de in de convenanten overeengekomen resultaten en maatregelen een sluitend beleid van preventie, opvang en uitstroom; geen uitkeringen. De plannen in de pas later beschikbaar gekomen Actieplannen Zorg en Opvang gaan met name over dak- en thuislozen, drugsverslaafden en ouderen met problemen. Gegevens over bijstands- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen zijn daarbij nauwelijks relevant.

Informatie dekt periode niet af

De monitor bevatte niet voor alle opgenomen indicatoren gegevens over de hele periode van het grotestedenbeleid.

Nog geen informatie over hele periode

In het afsluitende jaarboek over de eerste periode viel op dat een deel van de gepresenteerde gegevens in dit jaarboek de periode 1994–1998 betroffen, maar worden geanalyseerd alsof ze de gehele periode van het grotestedenbeleid beslaan, die echter in 1995 begint (voor de G6 in 1997) en eindigt in 1999. Voor de vaststelling van de mate van waarin de doelen van het grotestedenbeleid zijn bereikt, zijn derhalve gegevens nodig tot 1 januari 2000.

Ten slotte heeft de Rekenkamer geconstateerd dat met name bij de clusters Onderwijs, Veiligheid en Zorg over een groot aantal tabellen in de jaarboeken geen conclusies worden getrokken.

De monitoring van de eerste periode van het grotestedenbeleid was niet geschikt voor het leggen van verbanden tussen resultaten en beleid. De gsb-monitor had in deze periode expliciet een signalerende functie, in termen van veranderingen: «het gaat wel/niet de goede kant op». De informatie die in de gsb-monitor is bijeengebracht was niet volledig, maar kon dit ook niet zijn gelet op de beperkingen van geformuleerde doelstellingen in de convenanten als kader voor de beleidsinformatie. Het is geen gemakkelijke opgave om over zoveel verschillende onderwerpen jaarlijks gegevens te publiceren en in die zin is er veel bereikt. Ook is door het grotestedenbeleid in enkele gevallen nieuwe informatie beschikbaar gekomen, zoals de leefbaarheidgegevens uit het Bevolkingsonderzoek Leefbaarheid en Veiligheid en de onderwijscores (CITO-gegevens) op wijkniveau.

Nieuwe gegevens over leefbaarheid en veiligheid

Het Bevolkingonderzoek Leefbaarheid en Veiligheid is speciaal ontwikkeld in het kader van het grotestedenbeleid. Het onderzoek wordt door de steden afzonderlijk uitgevoerd volgens eenzelfde format, waardoor intergemeentelijke vergelijkingen mogelijk zijn. Het onderzoek is geschikt om het beoogde leefbaarheidsresultaat te kunnen volgen. De kwaliteit van de gegevens is goed, hoewel met sommige aspecten op wijkniveau voorzichtigheid geboden is gezien de geringe omvang van de steekproeven op een dergelijk laag schaalniveau. Gegevens zijn niet voor alle steden over alle jaren beschikbaar.

3.2.2 Tweede convenantsperiode

In de nieuwe convenantsperiode krijgt de overkoepelende gsb-monitor een gewijzigde opzet, waardoor het mogelijk moet worden uitspraken te doen over effecten van het grotestedenbeleid.

Veranderingen in opzet

De monitor voor de tweede periode van het grotestedenbeleid zal naar verwachting op een aantal punten flink verschillen van de monitor tijdens de eerste beleidsperiode. Over de voorgestelde opzet van de monitor is bij het schrijven van dit rapport nog geen definitieve beslissing genomen, maar de Rekenkamer wil hier graag nader ingaan op de voornaamste wijzigingen die de plannen met zich mee zouden brengen gezien het belang van de monitor in het genereren van beleidsinformatie over het grotestedenbeleid.¹⁶

Het grootste verschil met de vorige beleidsperiode is dat met de nieuwe monitor gepoogd zal worden uitspraken te doen over doeltreffendheid (effectiviteit) van het grotestedenbeleid. Daarmee krijgt de nieuwe monitor naast een signalerende vooral een evaluerende functie. De nieuwe monitor zal slechts een beperkt aantal uitkomstindicatoren hanteren. De Rekenkamer vindt dit een veelbelovende ontwikkeling. Als de opzet slaagt zal in de tweede convenantsperiode, in tegenstelling tot de vorige periode, inzicht bestaan in de bereikte resultaten *dankzij* het grotestedenbeleid.

Door het geringere aantal indicatoren lijkt tevens het risico dat veel informatie wordt verzameld zonder dat dit tot uitspraken over doelbereiking leidt, aanzienlijk verkleind te worden.

Controlesteden

Om uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid van het grotestedenbeleid moet de invloed van versturende factoren op de maatschappelijke effecten van het beleid zoveel mogelijk worden uitgeschakeld. In de nieuwe opzet zullen de ontwikkelingen in 21 steden waar het grotestedenbeleid op van toepassing is (dit zijn de G25 minus Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht), worden vergeleken met die in een controlegroep van zoveel mogelijk gelijkende steden die niet onder het grotestedenbeleid vallen. Met deze methode kan worden vastgesteld of er een beleidseffect is en hoe groot dat is. Het waarom blijft echter buiten beschouwing. Het plan is om tussentijds aanvullend onderzoek te verrichten naar de verklaring van de beleidseffecten.

Voor Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht (de G4) was het niet mogelijk een vergelijkbare groep van controlesteden samen te stellen, vanwege de unieke positie die zij in Nederland innemen (met name qua bevolkingssamenstelling, in het bijzonder het grote aandeel allochtonen),

¹⁶ De analyse is gebaseerd op twee publicaties van het Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek (ISEO) over de voorgestelde opzet van de monitor: (1) A. O. Verweij & E. J. Latuheru, *De kracht van de stad; een nieuw instrument voor de evaluatie van het grotestedenbeleid*, Assen: Van Gorcum, 2000; (2) A. O. Verweij & A. M. G. Vreeswijk, *De waarde van beleid, een uitwerking van het effectiviteitsonderzoek voor het grotestedenbeleid*, Working paper 2000-2, Rotterdam: ISEO, augustus 2000.

waardoor deze steden onvergelykbaar zouden zijn. Gezien de beleidsmatige en financiële positie die de G4 binnen het grotestedenbeleid innemen, zou volgens de Rekenkamer inzicht in de effecten van het beleid juist in deze steden zeer wenselijk zijn. Als de voorgestelde effectmeting voor de G4 niet tot betrouwbare uitspraken kan leiden, zou in afzonderlijk onderzoek moeten worden nagegaan hoe de minister van GSI op andere wijze inzicht kan verkrijgen in de beleidsresultaten in de G4. Van de wijze waarop de controlesteden zijn geselecteerd heeft de Rekenkamer geen duidelijk beeld kunnen krijgen. Zo is de reductie die plaatsvindt van 29 steden als mogelijke kandidaat voor de controlegroep naar 11 uiteindelijk geselecteerde steden niet helder. Omdat de opzet van de effectmeting nog in ontwikkeling is, wil de Rekenkamer hier volstaan met de opmerking dat onduidelijkheden over de wijze waarop de controlesteden zijn geselecteerd de kracht en waarde van de methode ondermijnen. De uitspraken die gedaan zullen worden over de effecten van het beleid zijn immers gebaseerd op een vergelijking tussen de controlesteden en de steden vallend onder het grotestedenbeleid.

Aansluiting uitkomstindicatoren bij doelstellingen

In de opzet van de nieuwe monitor wordt aangegeven dat de relevante uitkomstindicatoren zijn bepaald aan de hand van het toetsingskader voor het grotestedenbeleid, de doorstartconvenanten en de notitie «Meetbare doelstellingen en indicatoren» van de minister van GSI.¹⁷ Bij de keuze van indicatoren is rekening gehouden met de validiteit, betrouwbaarheid, periodiciteit en actualiteit, beschikbaarheid van gegevens op wijkniveau, bestaande operationalisaties, en aanwezigheid van centrale gegevensbronnen.

De doorstartconvenanten hebben, anders dan aangekondigd, geen duidelijke rol gespeeld bij de selectie van indicatoren voor de nieuwe gsb-monitor. De uitkomstindicatoren in de nieuwe gsb-monitor sluiten meestal in voldoende mate aan bij de «meetbare doelstellingen» uit het toetsingskader voor het grotestedenbeleid. De meetbaarheid van de doelstellingen laat soms te wensen over. De in de doelstellingen gehanteerde begrippen zijn niet altijd eenduidig interpreteerbaar of in voldoende mate geoperationaliseerd.

Onduidelijke doelstelling

Eén van de doelstellingen in het toetsingskader richt zich op de «verbetering van het zelfherstellend vermogen van (kwetsbare) wijken in een door de stad te bepalen mate». In de toelichtende tekst worden de begrippen «kwetsbare wijken» en «zelfherstellend vermogen» niet of nauwelijks gedefinieerd. Wel komt naar voren dat de doelbereiking moet blijken uit het «herstel van vertrouwen bij private partijen om te investeren in een kwetsbare wijk». De voorgestelde indicator om dit te monitoren is, bij gebrek aan gegevens over private investeringen in een gemeente, de «relatieve stijging van de gemiddelde waarde van onroerende goederen in het kader van de Wet Onroerende Zaakbelasting (WOZ)».

¹⁷ Deze notitie heeft de minister van GSI bij brief van 16 juli 1999 aangeboden aan de Colleges van Burgemeester en Wethouders van de G25; zie voor de meetbare doelstellingen bijlage 2.

¹⁸ Ook het onderdeel beleid voor kwetsbare groepen bij de doelstelling over het versterken van de sociale infrastructuur en het onderdeel veiligheid op scholen bij de doelstelling over het verbeteren van de veiligheid, zullen kwalitatief getoetst worden (notitie Meetbare doelstellingen en indicatoren van de minister van GSI, 15 juli 1999).

Ook wordt aangegeven dat de steden zelf hun doelstelling moeten formuleren; in die gevallen kan uiteraard nog niet worden gesproken over meetbare doelstellingen. Bij een aantal doelstellingen op rijksniveau wordt vermeld dat volstaan zal moeten worden met kwalitatieve toetsing, bijvoorbeeld bij die over bereikbaarheid van economische activiteiten¹⁸. In de monitor, die immers kwantitatief is, zal aan deze doelstellingen geen aandacht gegeven worden. Volgens plan zullen de «tussenstand» die Rijk

en steden in het voorjaar van 2002 willen uitbrengen en de verantwoording een kwalitatieve toets bevatten.¹⁹

Gezien de onduidelijkheid van sommige begrippen in de doelstellingen, is het lastig aan te geven of de gekozen indicatoren de doelstellingen van het grotestedenbeleid echt afdekken. Overigens blijkt de monitor evenals in de eerste periode enkele aanvullende indicatoren te bevatten die niet de kern van het beleid raken maar toch relevant zouden zijn (bijvoorbeeld het aantal startende ondernemers en het aandeel huishoudens dat tevreden is over groenvoorzieningen). Opname van de aanvullende indicatoren lijkt alleen zinvol als ze in de analyse van de doeltreffendheid van het grotestedenbeleid worden meegenomen.

In de beschrijving van de opzet van de monitor wordt aandacht besteed aan de methodologische tekortkomingen van de verschillende gegevensbronnen. De gekozen gegevensbronnen zijn over het algemeen voldoende geschikt om resultaten van de bijbehorende doelstellingen te kunnen meten. Bij de keuze van de uitkomstindicatoren is rekening gehouden met de beschikbaarheid en kwaliteit van gegevens en met bestaande operationalisaties waardoor vergelijkingen met indicatoren uit de eerste periode van het grotestedenbeleid mogelijk zijn. Voor enkele doelstellingen zijn op onderdelen (nog) geen of onvoldoende gegevens beschikbaar.

De effectmeting van de gsb-monitor zou voor de steden die onder het grotestedenbeleid vallen als geheel tot uitspraken moeten leiden over beleidseffecten op de hoofdthema's van het grotestedenbeleid. De Rekenkamer vraagt zich af of dit haalbaar is, gezien de beleidsvrijheid van de steden bij het nader formuleren van een aantal doelstellingen en het vaststellen van het ambitieniveau. Amsterdam bijvoorbeeld, heeft voor de doelstelling over het verbeteren van de veiligheid een ambitie die uitgaat van het gelijkblijven van de situatie in de convenantsperiode. Als het ambitieniveau bij een doelstelling voor meer steden laag is, kan het grotestedenbeleid op die doelstelling per definitie niet veel effect hebben. Om de effectiviteit van het grotestedenbeleid vast te kunnen stellen zullen de ambitieniveaus van de steden in de effectmeting moeten worden betrokken.

3.3 Visitatie

3.3.1 Eerste convenantsperiode

Behalve de beoogde resultaten die het grotestedenbeleid voor de maatschappij moet opleveren, zijn er ook bestuurlijke doelstellingen (zie bijlage 3).²⁰ Deze beoogde bestuurlijke vernieuwingen zijn gemonitord door middel van visitaties. Belangrijke aspecten waren:²¹

- resultaatgerichtheid van het beleid;
- ontkokering, deregulering en waar mogelijk decentralisatie van bevoegdheden en middelen;
- integrale beleidsprogramma's als antwoord op de cumulatie en complexiteit van de problemen in de grote steden.

Visitatie werd in het convenant met de G15 omschreven als een toets op de efficiëntie en de effectiviteit van de ingezette middelen en instrumenten, en de kwaliteit van het resultaat. Daarbij hoort het zoeken naar oorzaken voor eventueel tegenvallende resultaten en het nagaan of

¹⁹ Een samenhangend stelsel van GSB-monitoring tot en met verantwoording. Advies van de ambtelijke regiegroep Grotestedenbeleid, Den Haag, 20 oktober 2000.

²⁰ Convenant G15, 30 oktober 1995, p. 8.

²¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 21 062, nr. 28, p. 2–4.

beleidswijzigingen (bij Rijk en gemeenten) en aanpassingen in de inhoudelijke en financiële beleidsruimte (bij gemeenten) nodig zijn. De visitaties zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op de zelfanalyses die de steden voorafgaand aan het bezoek van de visitatiecommissie dienden op te stellen.

Een visitatiecommissie moest bestaan uit onafhankelijke externe deskundigen en vertegenwoordigers van collega-gemeenten, Rijk en provincies (in wisselende samenstelling).

Doelstellingen van de visitatie

De zelfanalyse en visitatie hebben tot doel: leren, verbeteren en verantwoorden. De leerfunctie en de verantwoordingsfunctie zijn niet tegelijkertijd te realiseren. Daarom is gekozen voor een groeimodel. De eerste jaren lag de nadruk op leren en verbeteren op het vlak van de kwaliteit van de beleidsvorming en de organisatie van de uitvoering. In latere jaren zou het accent moeten worden verlegd naar verantwoording over de geleverde beleidsprestaties en maatschappelijke effecten van het grotestedenbeleid.

De Rekenkamer heeft de visitatie beoordeeld op haar merites als bron van beleidsinformatie voor het Rijk over de bestuurlijke vernieuwing. Daarmee is de functie van visitatie als instrument om te leren voor de steden zelf buiten beschouwing gebleven.

Wederom zijn eerst de doelstellingen geanalyseerd op concreetheid en toetsbaarheid. De bestuurlijke vernieuwing is in de eerste convenanten geformuleerd in termen van aandachtspunten en ontwikkelingsrichtingen en nog weinig concreet gemaakt door Rijk en/of steden. Het concreter maken van de doelen, bijvoorbeeld in termen van activiteiten en prestaties, zou bijdragen aan de toetsbaarheid van het proces van bestuurlijke vernieuwing en zou het bovendien mogelijk maken elkaar daar op aan te spreken.

Hoewel de formulering van de doelstellingen te wensen overliet, heeft de Rekenkamer geconstateerd dat de kwaliteit van de beleidsinformatie als voldoende gekwalificeerd kon worden. Bij de doelstellingen aansluitende thema's als samenhang in beleid, resultaatgerichte samenwerking en sterkere sturing en prioritering door de lokale overheid zijn tijdens de visitaties daadwerkelijk aan de orde geweest.

Kwaliteit van de informatie

De uit de visitaties afkomstige beleidsinformatie is niet volledig. In het convenant met de G4 voor de eerste periode waren namelijk geen afspraken over visitatie opgenomen en zij zijn niet door de commissie bezocht. Ook het Rijk is niet aan visitatie onderworpen. Er is derhalve geen informatie over de voortgang van het bestuurlijke proces bij het Rijk en de G4, terwijl de bestuurlijke doelstellingen wel op het Rijk en de G4 van toepassing waren. De visitatiecommissie merkt in het rapport over de G6 op dat het grotestedenbeleid ten goede zou komen als de relatie steden-Rijk deel zou gaan uitmaken van zelfanalyse en visitatie, aangezien deze van invloed is op de prestaties van de steden.²²

Kwaliteit van zelfevaluatie en visitatie

Het proces van zelfevaluatie en visitatie was met de nodige waarborgen omgeven die de consistentie en juistheid van de informatie moesten verzekeren. Zo heeft het onderzoeksadviesbureau B&A Groep in opdracht van de steden een handreiking voor zelfevaluatie en visitatie opgesteld.²³

²² Eindrapportage van de visitatiecommissie voor de G6, p. 47.

²³ B&A Groep, *Naar een doeltreffend Grotestedenbeleid, handreiking zelfanalyse*, Den Haag, februari 1997; B&A Groep, *Naar een doeltreffend Grote-stedenbeleid, handreiking visitatie*, Den Haag, februari 1997.

In hoeverre deze handreikingen zijn toegepast is echter niet duidelijk. Wat opviel was dat een evaluatie na afloop van de visitatie in een stad geen vast onderdeel uitmaakt van het proces van zelfanalyse en visitatie. Dit zou belangrijke input kunnen hebben opgeleverd voor de volgende ronden.

De geplande periodiciteit van zelfanalyse en visitatie is niet gerealiseerd. Het idee was om de zelfanalyse en visitatie eens in de vier jaar volledig plaats te laten vinden. Twee jaar na een volledige ronde zou een beperkte ronde moeten plaatsvinden met alleen een zelfanalyse en een landelijke conferentie. Uiteindelijk zijn de G15, in het najaar 1997, en de G6, in het voorjaar 1999, tijdens de eerste convenantsperiode éénmaal door de visitatiecommissie bezocht.²⁴ Volgens de beschreven opzet zouden de G15 een nieuwe zelfanalyseronde achter de rug moeten hebben. Die heeft echter niet plaatsgevonden.

Gelet op het tijdstip van de visitatie beperkte de beleidsinformatie zich nog tot informatie over de opzet van het beleid en was nog niet veel bekend over de werking (uitvoering en resultaten). Positief was dat de opmerkingen van de visitatiecommissie over de opzet van het beleid door de steden konden worden gebruikt in de uitwerking van plannen, bij het formuleren van doelstellingen en/of bij de organisatie van de uitvoering. Negatief was dat het ontbreken van beleidsinformatie over de daadwerkelijke uitvoering en tussentijdse resultaten van de bestuurlijke doelstellingen betekende dat de herijking van het grotestedenbeleid bij de vorming van het tweede kabinet-Kok moest plaatsvinden zonder empirische onderbouwing bij de bestuurlijke doelstellingen.

3.3.2 Tweede convenantsperiode

Ook in de visitatie zijn bij aanvang van de tweede convenantsperiode veranderingen voorgenomen, in reikwijdte en in functie. Zowel het Rijk als de G4 en de G21 worden thans in de visitatie betrokken.

Reikwijdte van de visitatie

Een werkgroep met daarin vertegenwoordigers van de kerndepartementen en enkele steden uit de G21, gaat na hoe een volgende visitatieronde eruit kan zien. Ook het Rijk zal gevisiteerd worden. Een eerste ronde van zelfanalyse zal als input voor de midtermreview van begin 2002 worden gebruikt. De G4 werken op dit moment eveneens een visitatieronde uit. Het idee is dat deze de vorm krijgt van intercollegiale toetsing.²⁵ Het Rijk, de G4 en de G21 hebben dus in deze beleidsperiode elk verantwoordelijkheid voor hun eigen visitatie-instrument, dat vooral een kwaliteitsstelsel moet vormen voor de eigen organisatie.

Een volledige ronde van zelfanalyse en visitatie komt pas aan het einde van de tweede periode van het grotestedenbeleid, namelijk in 2003. De Rekenkamer merkt op dat dit te laat is om de informatie die hieruit naar boven komt nog te kunnen gebruiken bij het opstellen van het beleidskader voor een volgende beleidsperiode.

Functie van de visitatie

Uit informatie van het Ministerie van BZK blijkt dat ook in de nieuwe visitatieronde het «leren» voorop staat. Het afleggen van verantwoording langs de weg van visitatie wordt minder geschikt geacht.²⁶

In de convenanten voor de tweede periode van het grotestedenbeleid wordt van de zijde van het Rijk op een aantal punten meer inhoud

²⁴ *Groot onderhoud der steden*, februari 1998. Eindrapportage van de visitatiecommissie voor de G15.

²⁵ Overigens moet worden opgemerkt dat de keuze voor intercollegiale toetsing (in plaats van de instelling van een onafhankelijke commissie), het gevaar met zich meebrengt dat de kritische onafhankelijke blik verloren gaat achter wederzijds begrip.

²⁶ Bron: *Een samenhangend stelsel van GSB-monitoring tot en met verantwoording*, Advies van de ambtelijke regiegroep Grotestedenbeleid, Den Haag, 20 oktober 2000.

gegeven aan de bestuurlijke doelstellingen. Onder meer is opgenomen dat het Rijk jaarlijks zal rapporteren aan de steden over ontschotting en verdere deregulering. Verder wordt aangegeven dat het Rijk en de steden in 2000 afspraken zullen maken over harmonisering en bundeling van de afzonderlijke verantwoordingen. Daarmee is het proces van bestuurlijke vernieuwing iets meer geconcretiseerd dan in de eerste convenantsperiode.

3.4 Monitor stedelijke vernieuwing

Het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) vormt met ingang van 2000 voor een belangrijk deel de financiële basis van de fysieke pijler van het grotestedenbeleid.²⁷

Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing

Het ISV is een bundeling van grotendeels bestaande subsidieregelingen op het gebied van wonen, ruimte, milieu, fysieke condities voor economische activiteiten, en grootschalig groen in de stad. Het doel is te komen tot een verbetering van leefbaarheid in de steden door het treffen van fysieke maatregelen. Naast de G25 krijgen ook de vijf partieel tot het grotestedenbeleid toegelaten steden rechtstreeks financiering uit het ISV. De overige, niet-rechtstreekse gemeenten krijgen het geld voor de stedelijke vernieuwing via de provincies.

Opzet monitor

Voor de monitoring van de stedelijke vernieuwing is een apart systeem ontworpen, dat is gebaseerd op het Beleidskader Stedelijke Vernieuwing. In dit beleidskader worden twaalf prestatievelden onderscheiden, zes procesmatige en zes inhoudelijke (zie bijlage 4). De gemeenten moeten binnen dit kader zelf hun operationele doelstellingen formuleren, die toetsbaar dienen te zijn en (bij de inhoudelijke doelstellingen) zo mogelijk kwantitatief.²⁸

Hoewel de monitoring van de stedelijke vernieuwing in de eerste plaats een lokale aangelegenheid is (de steden moeten zelf een systeem van kwaliteitszorg inrichten), is er ook behoefte aan een landelijk beeld van de ontwikkelingen. De landelijke monitor is behalve voor het volgen van de voortgang en resultaten ook bedoeld om zicht te krijgen op eventuele knelpunten in het beleid en om te bepalen of nader onderzoek of dialoog met vertegenwoordigers van de groep rechtstreekse of programma-gemeenten nodig is. De monitor valt uiteen in een inhoudelijke en een procesmonitor.

Monitoringsysteem stedelijke vernieuwing

	Inhoudelijke monitor	procesmonitor
Inhoudelijke prestatievelden	<i>Indicatorenset</i> (tweejaarlijks)	<i>procesformat</i> (jaarlijks)
Procesprestatievelden	–	<i>procesvragenlijst</i> (tweejaarlijks)

²⁷ De infrastructurele maatregelen in de fysieke pijler vallen buiten het ISV.

²⁸ Bronnen: Ministerie van VROM, *Beleidskader Stedelijke Vernieuwing*, juni 1999; *Eindrapportage Monitor Stedelijke Vernieuwing*, september 2000.

Met de inhoudelijke indicatorenset kunnen de beleidsresultaten worden gevolgd, met de procesmonitor de wijze waarop gemeenten de uitvoering aanpakken.

Inhoudelijke monitor

De inhoudelijke indicatorenset omvat 26 indicatoren. Bij de keuze van indicatoren is onder meer rekening gehouden met de bestuurslast voor gemeenten; de gegevens voor de indicatoren kunnen, op drie na, uit bestaande bestanden gehaald worden.²⁹ Wat opvalt is dat het Ministerie van VROM kiest voor monitoring op niveau van maatregelen, en niet op het overkoepelende niveau van prestatievelden. Nu valt nog te bezien of alle informatie die de monitoring oplevert wel gebruikt zal worden om het beleid te analyseren.

Gezien de gemaakte keuze om de maatregelen te volgen, zou echter wel verwacht mogen worden dat de 26 indicatoren op dat niveau dekkend zijn. De analyse die de Rekenkamer maakte van de afdekking door de indicatorenset wijst uit dat dit niet het geval is.

Watersystemen

Een probleem bij de inhoudelijke prestatievelden is dat niet altijd duidelijk is wat de gehanteerde begrippen in het Beleidskader eigenlijk inhouden. Dat maakt het lastig om de afdekking te beoordelen. Hoe dekkend is bijvoorbeeld de indicator over watersystemen die de «verbetering van de kwaliteit van het water in de stad door afkoppeling van het verhard oppervlak» meet, hetgeen inzicht zou moeten geven in de manier waarop de gemeente «wil omgaan met water en watersystemen, bijvoorbeeld de beheersing en benutting van waterlopen als dragers van kwaliteit en structuur»?³⁰

Procesmonitor

De procesmonitor bestaat uit twee onderdelen, een tweejaarlijkse korte *vragenlijst* over de procesprestatievelden en een jaarlijks in te vullen *procesformat* over de inhoudelijke prestatievelden.

Opvallend is dat in de vragenlijst vier van de negen onderwerpen niet zijn te herleiden tot één van de procesprestatievelden. Anderzijds blijkt één procesprestatieveld, over toekomstgerichtheid, in de vragenlijst niet voor te komen. De overige procesprestatievelden worden wel afgedekt door de onderwerpen in de vragenlijst, zij het soms alleen gedeeltelijk.

Het procesformat moet zicht geven op de activiteiten in de gemeente die zullen leiden tot de gewenste fysieke resultaten. Die resultaten worden pas na enige jaren zichtbaar, waardoor de inhoudelijke monitoring in het begin weinig zal opleveren. De gemeente geeft aan hoe het staat met de voortgang van de projecten, en tevens of zij haar doelstellingen nog haalbaar acht. Er wordt een handreiking gedaan hoe de informatie voor het procesformat verzameld kan worden, maar de gemeente is vrij in de wijze waarop zij tot haar eindoordeel wil komen, mits de informatie een betrouwbare inschatting geeft van de werkelijke situatie. Er wordt echter niet aangegeven hoe deze betrouwbaarheid gewaarborgd wordt³¹ (zie ook deel 2 van dit rapport).

Het procesformat dekt voor de eerste vijf inhoudelijke prestatievelden alle maatregelen af. Het zesde prestatieveld, over de betrokkenheid bij de dagelijkse leefomgeving, blijft buiten beschouwing. Hier is geen reden voor genoemd.

De monitoring van de stedelijke vernieuwing leidt niet tot uitspraken over individuele steden; steden leveren gegevens die worden samengevoegd om de landelijke ontwikkeling te kunnen volgen. In de eindrapportage over de monitor wordt onderkend dat door het ontbreken van landelijke concrete einddoelen voor het ISV (de gemeenten formuleren zelf hun doelstellingen bij de prestatievelden), geen landelijke uitspraken of uitspraken op het niveau van de G30 gedaan kunnen worden over de mate waarin doelen worden bereikt.³²

²⁹ Overigens zijn voor twee indicatoren, namelijk het stedelijk ruimtegebruik en de woningdichtheid binnen het stedelijk gebied, nog geen gegevens beschikbaar.

³⁰ Ministerie van VROM, *Eindrapportage Monitor Stedelijke Vernieuwing*, september 2000, bijlage 1, p. 15–16.

³¹ Bron: KPMG Metrum, *Procesmonitor Stedelijke Vernieuwing, Instrumentarium en toelichting*, conceptversie.

³² Ministerie van VROM, *Eindrapportage Monitor Stedelijke Vernieuwing*, september 2000, p. 9.

Het is in een dergelijk systeem nog maar de vraag in hoeverre aggregatie van de gegevens van individuele gemeenten, zoals de monitor doet, over de voortgang van het beleid dan een zinvol beeld oplevert. De verschillen in lokaal beleid blijven immers bestaan, ook al worden gegevens geaggregeerd.

Het risico is dat er net als in de gsb-monitor voor de eerste convenantsperiode veel gegevens verzameld zullen worden die uiteindelijk niet in de analyse gebruikt worden. Bij de procesmonitor ligt het voor de hand dat de inhoudelijke prestatievelden op het niveau van maatregelen gemonitord worden, het gaat immers om de fase van uitvoering van deze maatregelen. Om dit bij de inhoudelijke monitor ook zo te doen is minder vanzelfsprekend. Het zou hanteerbaarder zijn als per prestatieveld met één of twee samengestelde indicatoren volstaan zou kunnen worden. Wat dat betreft zou aansluiting gezocht kunnen worden bij de in het beleidskader genoemde doelstellingen voor de prestatievelden in plaats van bij de daaronder opgenomen maatregelen.

3.5 Conclusies

De Rekenkamer concludeert dat na vijf jaar grotestedenbeleid de vraag of het beleid effect heeft gehad niet kan worden beantwoord. Dat instrumenten als de gsb-monitor en de visitatieronden dit inzicht niet bieden, heeft vooral te maken met het tot nu toe ontbreken van een systematische terugblik op de eerste periode van het grotestedenbeleid. De informatie die door het systeem van visitatie is verkregen heeft vanwege het tijdstip waarop de visitatieronde plaats had, vooral tot inzichten geleid over de opzet van het grotestedenbeleid, en niet over de mate waarin doelen zijn bereikt.

De gegevens die de gsb-monitor heeft opgeleverd over de verschillende onderdelen van het beleid, bieden nog geen beeld van de gehele convenantsperiode, terwijl het Jaarboek 1999 van de gsb-monitor wel die intentie had. Daarbij speelde ook een rol dat de gsb-monitor in de eerste periode van het grotestedenbeleid een signalerende functie had en geen koppeling legde tussen doelrealisatie en het ingezette beleid, en dat de doelen en ijkpunten in de eerste periode soms weinig concreet geformuleerd waren, wat de vaststelling van doelrealisatie op zichzelf al lastig maakte.

Toch is de Rekenkamer positief over de gestructureerde wijze waarop de beleidsinformatie een plaats heeft gekregen in het beleid. Voor zover de benodigde beleidsinformatie beschikbaar was, werd de kwaliteit meestal als voldoende beoordeeld.

De monitor en visitatie krijgen in de tweede convenantsperiode een minder uitgebreid karakter. De nieuwe opzet van de monitor gaat uit van effectmeting voor de hoofddoelstellingen van het beleid. Bij het formuleren van de doelstellingen voor de tweede periode is beter rekening gehouden met de beschikbaarheid van gegevens.

De Rekenkamer vraagt zich af of uitspraken over de effecten straks haalbaar zijn gezien de beleidsvrijheid van de steden bij het nader formuleren van een aantal doelstellingen en het vaststellen van het ambitieniveau. Het Rijk zal de ambitieniveaus van de afzonderlijke steden in de effectmeting moeten betrekken.

De functie van de visitatie is beperkt tot «leren en verbeteren». De verantwoordingsfunctie waarvan in de eerste periode van het grotes-

tedenbeleid nog sprake was, is losgelaten. Het Rijk zal op een andere wijze in de informatie over de voortgang van de bestuurlijke doelstellingen in de steden moeten voorzien.

Waar in de tweede periode van het grotestedenbeleid de overkoepelende monitor is ingedikt tot een overzichtelijk aantal uitkomstindicatoren, wil de monitor voor de fysieke pijler het beleidsveld van de stedelijke vernieuwing volgen met een uitgebreid monitoringsysteem, dat een grote hoeveelheid veelsoortige gegevens beoogt te verzamelen die niet altijd een duidelijk relatie hebben met het beleidskader voor de Stedelijke Vernieuwing. Daarmee loopt de monitor stedelijke vernieuwing eenzelfde risico als de gsb-monitor in de vorige periode, namelijk dat de vele gegevens die verzameld zijn uiteindelijk niet leiden tot conclusies over het beleid.

4 FINANCIËLE INTENSIVERING EN SELECTIE VAN STEDEN

4.1 Inleiding

Voor een goede uitvoering van het grotestedenbeleid zal ook het Rijk prestaties moeten leveren. Twee daarvan heeft de Rekenkamer beoordeeld: een intensivering van de financiële middelen voor de steden en een adequate selectie van de steden waarop het grotestedenbeleid zich zou moeten richten. De Rekenkamer is nagegaan of het Rijk voldoende zicht heeft op de mate waarin de financiële intensivering is gerealiseerd (paragraaf 4.2), en of de selectie van de steden is gebeurd op basis van adequate beleidsinformatie (paragraaf 4.3).

4.2 Financiële intensivering

Het is van belang dat het Rijk zicht heeft op de mate waarin de toegezegde financiële intensivering is gerealiseerd. Het is relevante informatie in het kader van de verantwoording van het Rijk aan gemeenten over het nakomen van de verplichtingen in het kader van het grotestedenbeleid. Bovendien kan het Rijk inzicht geven in verklaringen voor het al dan realiseren van doelstellingen door de grote steden. Het coördinerend Ministerie van BZK zou het volgen van de financiële ontwikkelingen tot zijn taak moeten rekenen.

Financiële positie van de grote steden

Uit een medio 2000 verschenen rapport over de financiële verhouding tussen Rijk en de grote steden³³ kwam naar voren dat de achtereenvolgende kabinetten van de grote steden in toenemende mate een actieve rol op allerlei beleidsterreinen verwachten maar dat het zeer de vraag is of de financiële middelen wel in de pas lopen met dit verhoogde ambitieniveau voor de steden. In bedoeld rapport kon geen eenduidig antwoord worden gegeven op de vraag hoe de positie van de G25 zich ten opzichte van de overige gemeenten zich precies heeft ontwikkeld maar wel werd vastgesteld dat de positie van de grote steden, met name vanwege ontwikkelingen in het gemeentefonds, verslechterd lijkt te zijn.

De Rekenkamer heeft onderzocht in hoeverre zicht bestaat op de financiële intensivering. Hiertoe is zij allereerst nagegaan welk doel met financiële intensivering werd nagestreefd door Rijk en gemeenten.

4.2.1 Doelstelling financiële intensivering

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat onduidelijkheid bestaat over de precieze doelstelling van de financiële intensivering. Over de concrete inhoud van dit begrip zijn tussen Rijk en steden geen concrete afspraken gemaakt.

De regeerakkoorden van zowel het eerste als het tweede kabinet-Kok geven aan dat extra middelen nodig zijn maar formuleren geen duidelijke doelstelling. In de convenanten voor de G15 en de G6 ten tijde van de eerste periode wordt gesteld dat «... bestaande faciliteiten en in de meerjarencijfers voorziene budgetten die in het bijzonder of mede voor de grote steden ingezet worden, zoveel mogelijk gehandhaafd blijven.»³⁴ In de gecoördineerde ambtelijke reactie op de conceptnota van bevindingen van de Rekenkamer over het grotestedenbeleid wordt echter gesteld dat deze definitie niet gangbaar is en dat normaliter gedacht moet worden aan «... een grotere financiële inspanning voor een specifiek beleidsveld (...) dan eerder voorzien.»³⁵

³³ Limburgs Instituut voor Bedrijfs- en Economische Research, *Grote steden: ambities en financiële mogelijkheden*, juni 2000.

³⁴ Convenant voor de G15, 30 oktober 1995, p. 9.

³⁵ Brief van de Ministeries van BZK, VROM, EZ, VWS, Justitie en V&W van 8 november 2000, nr. GSIB/GSB00/U96377.

Hoewel de financiële intensivering onderdeel is van de afspraken tussen Rijk en gemeenten ontbreekt een duidelijke doelstelling. Hierdoor kan niet worden vastgesteld of de ambities zijn gerealiseerd.

4.2.2 Ontwikkeling financiën

De Rekenkamer is op basis van de beschikbare informatie nagegaan in welke mate sprake was van financiële intensiveringen tijdens de eerste en de tweede convenantsperiode.

Verdeling van de budgetten over G25 en overige steden

In zowel de eerste als in de tweede convenantsperiode zijn rijksbudgetten voor de steden *gelabeld* als grotestedenbeleid-budgetten. In de eerste periode ging dat in totaal om f 3,3 miljard.³⁶ In de tweede periode betreft het jaarlijks ongeveer f 3,7 miljard.³⁷

In beide perioden gaat het voor een groot deel om voortzetting van bestaande budgetten. De *extra* gelden die de steden beschikbaar hebben gekregen zijn f 606 miljoen voor de eerste convenantsperiode en f 7,1 miljard voor de tweede periode.³⁸ In de eerste periode is derhalve circa 18% van het grotestedenbudget extra geld. In de tweede convenantsperiode is ongeveer 37% van het grotestedenbudget extra geld.³⁹

De extra budgetten die voor de grote steden beschikbaar kwamen, maakten deel uit van beleidsintensiveringen uit het Regeerakkoord die ook ten goede kwamen aan andere steden dan de G25. Het *specifiek voor grotestedenbeleid*, en niet voor de andere steden, beschikbaar gestelde geld is beperkter van omvang. Voor de eerste periode ging het om totaal f 318 miljoen van de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken.⁴⁰ Voor de tweede periode gaat om totaal circa f 630 miljoen van de begrotingen van de Ministeries van EZ, LNV en BZK.⁴¹ Het exclusief voor de grote steden bestemde extra geld betreft in de eerste periode ongeveer tien procent van het totale grotestedenbudget. In de tweede periode is het exclusief voor de G25 bestemde extra geld circa 3,5 procent van het totale grotestedenbudget.

De Rekenkamer stelt derhalve vast dat de algemene beleidsintensiveringen in beide perioden aanzienlijk waren, maar dat slechts een klein deel van de budgetten specifiek op de steden is gericht die onder het grotestedenbeleid vallen. De overige gelden zijn verdeeld over alle steden, waaronder de G25. Vooral in de tweede periode profiteren ook de overige steden mee van de beleidsintensiveringen. Uit het meest recente Extra Comptabel Overzicht (ECO) blijkt dat van de voor grotestedenbeleid relevante budgetten ongeveer 60% neerslaat in de steden waarop het grotestedenbeleid zich richt.⁴²

Relatie met uitgavenbeperkingen

Gelet op de in het convenant geformuleerde doelstelling voor financiële intensivering (in ieder geval gelijkblijven van de relevante budgetten) is het van belang te weten hoe financiën voor het grotestedenbeleid en ontwikkelingen daarin, zich verhouden tot (eventuele) andere ontwikkelingen in de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten. Tegenover de financiële intensiveringen werden in de regeerakkoorden Kok-1 en Kok-2 immers ook uitgavenbeperkingen aangekondigd. Deze ombuigingen troffen ten tijde van het eerste kabinet-Kok, behalve subsidiebeperkingen en efficiencymaatregelen, ook het provincie- en gemeentefonds (f 1 miljard). In het regeerakkoord van het tweede kabinet-Kok betreffen de ombuigingen onder andere ook subsidies voor lokale overheden.

³⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 21 062, nr. 62.

³⁷ Zie het Extra Comptabel Overzicht van september 2000.

³⁸ Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 21 062, nr. 62, respectievelijk het overzicht van oud en nieuw geld in de tweede convenantsperiode bij het Extra Comptabel Overzicht (voorjaar 1999, 1e suppletore begroting, periode 1999–2003, inclusief onverdeeld geld).

³⁹ Eerste convenantsperiode: f 606 miljoen tegenover f 3,3 miljard (1995–1999); tweede convenantsperiode: f 7,05 miljard tegenover f 18,832 miljard (1999–2003).

⁴⁰ Het betreft de stadseconomie-impuls (f 108 miljoen), de investeringsimpuls (f 200 miljoen) en de kansenzones (f 10 miljoen). Daarnaast is f 58 miljoen door de nationale overheid ter beschikking gesteld aan de G4 in het kader van de URBAN-regeling.

⁴¹ Stadseconomie (f 181,1 miljoen), Sleutelprojecten (f 198,6 miljoen), Leefbaarheidsfonds (f 133 miljoen), 24-uurstructuur (f 63,6 miljoen), digitaal trapveld (f 14,4 miljoen), Grootschalig groen (f 38,3 miljoen). Daarnaast was er ook f 240,6 miljoen rijksgeld gemoeid met de zogenoemde doelstelling-2-gelden.

⁴² Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 400, hoofdstuk VII, nr. 2, pagina 337.

Positie G25 ten opzichte van overige steden

Het Ministerie van BZK monitort niet systematisch de financiële positie van de 25 steden die onder het grotestedenbeleid vallen in relatie tot de overige steden. De financiële verhouding tussen Rijk en (grote) steden wordt daarnaast niet op een integrale wijze, met inbegrip van ontwikkelingen in het gemeentefonds, benaderd. Het is dus niet bekend hoe de financiële positie van de grote steden zich ten opzichte van de overige steden heeft ontwikkeld.

Daar komt bij dat het Ministerie van BZK geen overzicht bijhoudt van de gelden die daadwerkelijk, op basis van de convenanten, aan de afzonderlijke steden worden uitgekeerd.

Omdat de in de convenanten overeengekomen bedragen een indicatief karakter hebben (en niet juridisch bindend zijn) is de realisatie per stad op rijksniveau niet bekend. Wel wordt inmiddels bij de jaarlijkse rekening de realisatie van ECO-middelen per pijler, uitgesplitst per departement, gegeven. Dit is bij de verantwoording over 1999 voor het eerst gebeurd.

4.2.3 Conclusies

De Rekenkamer concludeert dat niet kan worden vastgesteld of de ambities op het terrein van de financiën zijn gerealiseerd omdat de doelstelling niet duidelijk was omschreven. Bovendien is de beleidsinformatie over de financiële verhouding tussen Rijk en grote gemeenten onvolledig. De beschikbare beleidsinformatie liet zien dat voor de G25 omvangrijke budgetten zijn bestemd, maar dat slechts een klein deel daarvan extra geld betrof dat speciaal voor deze steden was bestemd. Daarmee is de financiële intensivering in het kader van het grotestedenbeleid relatief beperkt. Onduidelijk is hoe, gelet op ombuigingen en dergelijke, de financiële geldstromen van Rijk aan steden zich hebben ontwikkeld en hoe de positie van de grote steden zich ten opzichte van de overige steden heeft ontwikkeld.

4.3 Selectie steden

Aan het grotestedenbeleid ligt de veronderstelling ten grondslag dat de «grote steden» geconfronteerd worden met specifieke problematiek vanwege de intensiteit en de verwevenheid van sociale, economische en fysieke problemen. Hoewel over deze veronderstelling weinig discussie bestaat, is het voor een succesvol grotestedenbeleid van belang dat het beleid inderdaad de zwaarst getroffen steden bereikt.

Verkeerde steden in het grotestedenbeleid?

«Zes steden horen eigenlijk helemaal geen onderdeel uit te maken van de G25. Sociaal-economische gezien scoren Breda, Hengelo, Den Bosch, Haarlem, Leiden en Zwolle boven het Nederlands gemiddelde. Hun plaats zou beter kunnen worden ingenomen door Gouda, Alkmaar en Emmen; steden die onder het landelijk gemiddelde zitten». Aldus een artikel in «Binnenlands Bestuur» van 19 mei 2000. Het artikel verscheen naar aanleiding van een publicatie van NYFER.⁴³ In dit onderzoek werd een sociaal-economische index samengesteld voor de veertig grootste gemeenten van Nederland.

De selectie van steden is als een belangrijke «prestatie» van het Rijk te beschouwen. Bij de selectie zou adequate beleidsinformatie gebruikt moeten worden ten behoeve van een deugdelijke en transparante onderbouwing van de selectie.

⁴³ NYFER, forum for economic research, *Atlas voor gemeenten 2000*, mei 2000.

4.3.1 Gehanteerde criteria

De huidige 25 gemeenten waarop het grotestedenbeleid gericht is en de vijf partiële gemeenten⁴⁴ zijn in vier fasen aangewezen. Bij elk van die fasen zijn andere selectiecriteria gehanteerd.

De eerste vier steden die tot het grotestedenbeleid zijn toegelaten zijn Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht (G4). Mede naar aanleiding van een memorandum van de vier grote steden voorafgaand aan de formatie van het eerste paarse kabinet werd in het regeerakkoord van het eerste kabinet-Kok de bijzondere positie van de grote steden onderkend. In een brief aan de Tweede Kamer onderbouwde de staatssecretaris van BZK die keuze door te stellen dat «(..) duidelijk is dat in de vier grootste gemeenten problemen én potentieel zodanig samenvallen en zich sterker dan elders in elkaar verstrengelen dat het ontwarren ervan veel moeilijker is.»⁴⁵

In oktober 1995 werden *vijftien middelgrote gemeenten toegevoegd* (G15). De selectie vond plaats op basis van het uitgangspunt dat een stad:

- in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra als (grootste stad in) een stedelijk knooppunt is aangewezen; óf
- als centrum van een BoN-gebied⁴⁶ functioneert; óf
- een score heeft op de in het kader van de Sociale Vernieuwing gehanteerde cumulatimaatstaf van rond de 30% of meer.⁴⁷

Daarnaast speelden twee aanvullende criteria een rol.

Ten eerste werd ernaar gestreefd het grotestedenbeleid niet te laten verwateren. Er mochten, met andere woorden, niet te veel steden meedoen.

Ten tweede dienden de deelnemende steden evenwichtig over de diverse regio's te worden verspreid.⁴⁸

Directe aanleiding voor *het toevoegen van zes andere gemeenten* aan de doelgroep van het grotestedenbeleid is een algemeen overleg van 6 februari 1996 tussen de commissie Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer en staatssecretaris Kohnstamm van Binnenlandse Zaken.⁴⁹ In een brief van 29 maart 1996 geeft de staatssecretaris enige aanvullende informatie, waaronder een kwantitatieve beschrijving van de ernst van de grootstedelijke problematiek.⁵⁰

Een motie van het kamerlid Remkes om de steden Leiden, Dordrecht, Haarlem, Schiedam, Heerlen en Venlo als grotestedenbeleid-gemeenten aan te wijzen wordt aangenomen, en de steden krijgen «grotestedenstatus».⁵¹ De informatie over de problematiek waarop dit voorstel is gebaseerd heeft de vorm van een index die als volgt is opgebouwd:

- cumulatimaatstaf sociale vernieuwing (voor 50%);
 - aantal allochtonen per 100 inwoners
 - aantal lage inkomens per 100 inwoners
- werkloosheid per 100 inwoners (voor 25%);
- misdrijven per 100 inwoners (voor 25%).

Door toepassing van deze maatstaf werd achteraf de keuze onderbouwd voor de selectie van het merendeel van de 19 steden die toen al deelnamen en werd input geboden voor de motie-Remkes inzake de G6. De 23 meest problematische steden van deze lijst vallen onder het grotestedenbeleid. Verder weg op de lijst staan nog de gemeenten Zwolle (plaats 32) en Hengelo (plaats 29), beide steden die wel onder het grotestedenbeleid vallen op basis van hun score op de criteria die in oktober 1995 werden gehanteerd.

⁴⁴ De vijf partiële steden zijn in 1999 aangewezen. Zij komen in aanmerking voor een deel van het grotestedenbeleidinstrumentarium (zie het vervolg van deze paragraaf).

⁴⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 21 062, nr. 28.

⁴⁶ BoN staat voor: Besturen op Niveau.

⁴⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, nr. 47.

⁴⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, nr. 30.

⁴⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 21 062, nr. 41.

⁵⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 21 062, nr. 46.

⁵¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 21 062, nr. 44.

De *partiële toevoeging van vijf steden* aan het grotestedenbeleid vindt haar basis in het regeerakkoord van het tweede kabinet-Kok, waarin werd afgesproken «dat onder nader te stellen condities op deelterreinen of voor specifieke probleemwijken ook andere steden met een vergelijkbare (deel)problematiek gebruik kunnen maken van instrumenten van het Grotestedenbeleid» (p. 126). De minister stelt dat steden aan drie criteria moeten voldoen:⁵²

- het moet gaan om meervoudige grootstedelijke problematiek;
- de (bij ongewijzigd beleid te voorziene) aard en de ernst van de problematiek;
- de mate waarin het grotestedenbeleid-instrumentarium aan de oplossing ervan kan bijdragen.

Na overleg met zeventien steden is uiteindelijk het verzoek van vijf gemeenten gehonoreerd.⁵³ In een brief van 2 februari 1999 werd de Tweede Kamer ervan op de hoogte gesteld dat de gemeenten Zaanstad, Emmen, Amersfoort, Lelystad en Alkmaar werden toegelaten, de zogenaamde «G-nieuw».⁵⁴

Concluderend: de Rekenkamer stelt vast dat in de verschillende fasen steeds verschillende criteria zijn gehanteerd. Er heeft derhalve geen integrale vergelijking tussen de steden uit de verschillende fasen op basis van dezelfde criteria plaatsgevonden.

Zo bleek bijvoorbeeld dat, bij toepassing van de criteria voor de G6, Hengelo en Zwolle (uit de G15) niet in aanmerking zouden komen voor opname in het Grotestedenbeleid.⁵⁵ Ook zouden, bij toepassing van deze criteria, andere steden dan de later gekozen partiële steden voor selectie in aanmerking komen. De wijzigingen in selectiecriteria zijn niet expliciet onderbouwd geweest.

4.3.2 *Kwaliteit van de beleidsinformatie*

De Rekenkamer heeft de beleidsinformatie die bij de selectie van de steden is gehanteerd, getoetst op de criteria relevantie, volledigheid, juistheid, actualiteit, tijdigheid en consistentie. Niet altijd werd aan deze eisen voldaan.

Relevantie

Bij de relevantie van de beleidsinformatie (aansluiting bij probleem-analyse) kunnen vier kanttekeningen worden gezet. Ten eerste kwamen bij de G15 steden voor die relatief weinig problemen hadden. Dit gold voor de gemeenten Tilburg, Breda, Eindhoven, Leeuwarden, Maastricht, Helmond, Hengelo en Zwolle.⁵⁶ Deze steden werden toegelaten tot de G15 op basis van het feit dat ze VINEX-knooppunt waren en/of BoN-stad. Ten tweede sluit de centrale indicator voor de selectie van steden in de eerste convenantsperiode (sociale vernieuwing waarin het aandeel lage inkomens en het aandeel allochtonen is opgenomen) slechts ten dele aan bij de omschreven probleemvelden werkgelegenheid, veiligheid, leefbaarheid, onderwijs en zorg.

Ten derde kan worden opgemerkt dat het uitgangspunt regionale spreiding niet aansluit op de probleemanalyse.

Ten slotte is het de vraag, gelet op partiële aansluiting van de G-nieuw bij een deel van het grotestedenbeleid, in hoeverre de integrale beoordeling (aan de hand van de eerder genoemde zes criteria) van de kandidaat-steden een relevante beoordeling is.

⁵² Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 21 062, nr. 70, p. 3.

⁵³ Uit een gesprek op het Ministerie van BZK bleek dat uiteindelijk alle steden in de selectie zijn betrokken die meer dan 60 000 inwoners hadden en die niet al tot de G25 behoorden.

⁵⁴ Zie brief van de minister aan Tweede Kamer: Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 21 062, nr. 73.

⁵⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 21 062, nr. 46, p. 3–4.

⁵⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 21 062, nr. 47, p. 2.

Volledigheid

Over de volledigheid van de informatie kan worden opgemerkt dat bij de selectie van de G25 geen aandacht geschonken is aan het probleemaspect leefbaarheid. Over dit gegeven waren geen adequate gegevens beschikbaar. Bij de toevoeging van de vijf partieel deelnemende steden is in de criteria geen rekening gehouden met de fysieke pijler, terwijl de steden behalve voor leefbaarheids gelden ook werden aangewezen als directe gemeenten voor het ISV-beleid. Over het criterium regionale spreiding is geen systematische informatie gegeven, terwijl dit criterium in de eerste convenantsperiode een belangrijke rol speelde.⁵⁷

Juistheid

Over de juistheid van de gegevens kan worden opgemerkt dat deze voor een belangrijk deel van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) afkomstig zijn, een bron van informatie waarvan mag worden aangenomen dat de gegevens betrouwbaar en valide zijn. Over de gegevens die zijn gebruikt bij de selectie van de stedelijke knooppunten in het VINEX-beleid bestaat, blijkens een rapport van de Parlementaire werkgroep Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening enige twijfel. In een bijlage bij het rapport wordt geconcludeerd: «De selectieprocedure waaruit 13 knooppunten resulteerden wordt als weinig overtuigend beschouwd.»⁵⁸ Er zijn geen objectieve controleerbare criteria gehanteerd. De aanwijzing van de steden Leeuwarden en Tilburg gebeurde bovendien pas na de parlementaire behandeling. Over die steden is geen informatie beschikbaar met betrekking tot de selectiecriteria, terwijl hun (oorspronkelijke) selectie was gebaseerd op het feit dat ze stedelijk knooppunt waren. Een punt van aandacht is ten slotte de selectie van de G15. De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken stelde de grenswaarde voor de score op de cumulatemaatstaf sociale vernieuwing op «een score van rond de 30 of meer.»⁵⁹ In de feitelijke selectie wordt echter een grenswaarde van 29 aangehouden. Als gevolg hiervan krijgt Den Bosch met een score van 29,03 de grotesteden-status.

Tijdigheid

Over het algemeen was de informatie tijdig voor besluitvorming beschikbaar. Dit was niet het geval voor de samengestelde maatstaf sociale vernieuwing, werkloosheidscijfers en criminaliteitscijfers. Deze maatstaf, werd op 29 maart 1996 aan de Kamer verzonden en was derhalve bij de selectie van de G15 nog niet beschikbaar.⁶⁰ Dit leidde er toe dat op het moment van de selectie van de G15 niet duidelijk was dat de ernst van de problemen van Hengelo en Zwolle minder was dan de later gehanteerde grens van 50 op de samengestelde index.

Consistentie

Op een aantal punten is de gehanteerde beleidsinformatie niet consistent. Allereerst kan worden gewezen op de verschillende criteria die in de loop van de eerste en de tweede periode van het grotestedenbeleid zijn gebruikt voor de selectie van de steden.

Voorts kan worden gewezen op de minderhedeninformatie. Bij de selectie van de G15 en de G6 zijn inwoners afkomstig uit Spanje Portugal, Griekenland, Tunesië, Joegoslavië, Kaapverdië en vluchtelingen zonder status wel meegeteld en bij de selectie van de G-nieuw niet. Dit hangt samen met de maatstaf minderheden die vanaf 1997 in het gemeentefonds wordt gehanteerd en die de maatstaf uit 1987 heeft vervangen. Ook is een inconsistentie zichtbaar bij de beoordeling van de G-nieuw. Bij de eerste vier van de zes criteria is de grenswaarde vastgesteld op het gemiddelde van de scores van alle 26 in die beoordeling betrokken

⁵⁷ Een dergelijk overzicht laat zien dat sommige provincies er relatief goed van af komen (bijvoorbeeld Overijssel en Limburg) en andere provincies relatief slecht (Noord-Holland, Drenthe, Flevoland).

⁵⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 210, nr. 3, p. 168.

⁵⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 21 062, nr. 47.

⁶⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 21 062, nr. 47.

gemeenten, vermeerderd met één standaarddeviatie. Bij het vijfde criterium was een dergelijke wijze van vaststelling niet aan de orde – vanwege de samenstelling van het criterium was de logische grenswaarde 1. Bij het zesde criterium (wijk-score) is de grenswaarde vastgesteld op de gemiddelde score van de dertien steden die op dit criterium scoorden. Bij een benadering vergelijkbaar met de eerste vier criteria zouden de steden Emmen en Lelystad boven de waarde uitkomen.⁶¹ Alleen Emmen en Lelystad zouden als gevolg hiervan aan vier van de zes criteria voldoen.

4.3.3 Conclusies

De Rekenkamer concludeert dat geen sprake is geweest van consistentie in de selectiecriteria en dat bovendien de gebruikte beleidsinformatie niet altijd van voldoende kwaliteit was. Vastgesteld is dat het kwaliteitsniveau van de gehanteerde beleidsinformatie van invloed was op de selectie van (13 van de 30) steden.⁶² In de gecoördineerde ambtelijke reactie van 8 november 2000 op de conceptnota van bevindingen van de Rekenkamer wordt over de selectie gesteld dat deze op verschillende momenten, door verschillende actoren en dus met verschillende inzichten tot stand is gekomen. Een volstrekt geobjectiveerde selectie, met vooraf te verifiëren informatie is daarom, aldus de ambtelijke reactie, niet helemaal mogelijk geweest.

⁶¹ Het gemiddelde komt op 1,8, de standaarddeviatie op 3,4. De grenswaarde is 5,2

⁶² Alkmaar, Amersfoort, Breda, Den Bosch, Eindhoven, Emmen, Helmond, Hengelo, Leeuwarden, Maastricht, Tilburg, Zaanstad en Zwolle.

5 SLOTBESCHOUWING EN AANBEVELINGEN

In 1995 is een begin gemaakt met een specifiek op de grote steden gericht beleid met als doel de steden vitaal, veilig en leefbaar te houden. Het grotestedenbeleid moet door Rijk en steden tezamen tot een succes worden gemaakt. Het beleid dient echter primair door de steden te worden uitgevoerd. Daarbij wordt het als voorwaarde voor een effectief grotestedenbeleid van belang geacht dat de steden op een resultaat-gerichte en integrale manier te werk gaan. De invloed van het rijksbeleid zou derhalve merkbaar moeten zijn in de wijze waarop de steden de grootstedelijke problematiek aanpakken.

Het Rijk, en meer in het bijzonder de minister van GSI, bleek weinig zicht te hebben op de mate waarin het grotestedenbeleid in de eerste convenantsperiode daadwerkelijk heeft doorgewerkt in de aanpak door de steden. Met name de visitatieronden hadden hierover informatie kunnen opleveren, maar de informatie uit deze ronden beperkte zich vooral tot de opzet van het beleid. De vier grootste steden bleven helemaal buiten beschouwing.

Uit het onderzoek van de Rekenkamer naar de doorwerking van het rijksbeleid op stedelijk niveau bleek dat in de eerste convenantsperiode de invloed van het grotestedenbeleid op de twee onderzochte beleids-terreinen (stadseconomiebeleid en drugsoverlastbeleid) verschillend was. Bij het stadseconomiebeleid was de invloed duidelijk te zien, maar bij het drugsoverlastbeleid niet of veel minder.

De Rekenkamer heeft vastgesteld dat dit samenhang met bepaalde factoren die de daadwerkelijke vertaling van het beleid stimuleerden dan wel afremden.

Voor een deel zijn deze factoren te beïnvloeden door het Rijk. Het gaat daarbij vooral om de kaderstellende activiteiten van het Rijk zoals de programmatische sturing, en om het faciliteren door het Rijk van de gemeente in haar rol als regisseur, bijvoorbeeld door het al dan niet oormerken van geld, bundeling van regelingen, beschikbaar stellen van extra geld en het vergroten van de financiële sturingsmogelijkheden van de gemeente.

Ook zijn er factoren in de stad zelf die de invloed van het grotestedenbeleid stimuleren of bemoeilijken en door het Rijk niet beïnvloed kunnen worden, zoals bijvoorbeeld de gemeentelijke organisatiestructuur, de starheid van de gevestigde belangen in het lokale beleidsveld of de organisatiegraad van de lokale partners.

De Rekenkamer is van mening dat het Rijk, veel meer dan tot nu toe het geval is en op basis van empirisch onderbouwde informatie, zicht moet krijgen op de mate waarin het grotestedenbeleid op de stedelijk niveau vormkrijgt en op de factoren die daarbij een rol spelen. Het Rijk zou daarbij moeten bezien welke factoren zij kan benutten om het grotestedenbeleid in de steden te stimuleren. Bij de afspraken die met de steden (in de derde convenantsperiode) worden gemaakt, zouden ook de belemmerende factoren op stadsniveau betrokken moeten worden.

Het nog geringe inzicht van het Rijk beperkt zich volgens de Rekenkamer niet alleen tot de doorwerking van het grotestedenbeleid in de steden. Vastgesteld moet worden dat na vijf jaar grotestedenbeleid de vraag of het beleid nu echt zoden aan de dijk zet of vooral een papieren tijger is, niet kan worden beantwoord. Dit ondanks de forse investering van Rijk en gemeenten in de ontwikkeling van instrumenten die een beeld moeten

opleveren van de inhoudelijke en procesmatige voortgang van het grotestedenbeleid.

Dat instrumenten als de gsb-monitor en de visitatieronden dit inzicht niet bieden heeft verschillende oorzaken, maar het heeft vooral te maken met het tot nu toe ontbreken van een systematische terugblik op de eerste periode van het grotestedenbeleid. Daarbij speelde ook een rol dat de gsb-monitor in de eerste periode van het grotestedenbeleid een signalerende functie had en geen koppeling legde tussen doelrealisatie en het ingezette beleid. Daarnaast waren de doelen en ijkpunten in de eerste periode soms weinig concreet geformuleerd wat de vaststelling van doelrealisatie op zichzelf al lastig maakte.

In de tweede periode van het grotestedenbeleid is voorzien in een «tussenstand» die in de eerste helft van 2002 naar de Tweede Kamer zal worden gezonden. Deze tussenstand moet inzicht bieden in de conclusies die over de eerste periode kunnen worden getrokken en zal inzicht moeten bieden in de uitwerking van het grotestedenbeleid in de periode 1998–2002.

De informatie uit de tussenstand moet de input bieden voor het nieuwe beleidskader dat het Rijk uiterlijk 31 december 2003 zal vaststellen voor de derde convenantsperiode.

De Rekenkamer is positief over de intentie van Rijk en steden om tot een systematische terugblik te komen en over de voorgenomen uitbreiding van de gsb-monitor met een beleidseffectenrapportage. Helaas is nog niet duidelijk of in deze tussenstand al bevindingen over de effectiviteit kunnen worden opgenomen. De Rekenkamer zou het teleurstellend vinden als zeven jaar na de start van het grotestedenbeleid de effecten van het beleid nog onbekend zouden blijven. Bovendien verdienen de G4, gezien hun beleidsmatige en financiële positie, bijzondere aandacht. Als de voorgestelde effectmeting voor de G4 niet tot betrouwbare uitspraken kan leiden, zou in afzonderlijk onderzoek moeten worden nagegaan hoe de minister van GSI op andere wijze inzicht kan verkrijgen in de beleidsresultaten in de G4.

Weliswaar is in 1999 gekozen voor een gewijzigde (programmatische) opzet van het grotestedenbeleid, maar veel van de uitgangspunten zijn ongewijzigd gebleven, zodat informatie over de effectiviteit in de eerste periode waardevol kan zijn. Met name inzicht in de verklaringen van geconstateerde (in)effectiviteit is van belang.

Zo is op dit moment bijvoorbeeld niet duidelijk of de veronderstelde positieve werking van een resultaatgerichte en integrale werkwijze door de gemeenten daadwerkelijk bestaat of dat andere factoren, bijvoorbeeld het al dan niet beschikbaar komen van extra rijksgeld, de effectiviteit van het grotestedenbeleid veel meer beïnvloeden.

De Rekenkamer merkt op dat door de soms weinig concrete formulering van doelstellingen het niet altijd mogelijk zal zijn om vast te stellen of de landelijke ambities worden waargemaakt. Het Rijk zal bovendien de ambitieniveaus van de afzonderlijke steden in de effectmeting moeten betrekken om straks uitspraken te kunnen doen over de effecten van het grotestedenbeleid.

De Rekenkamer merkt verder op dat de tussenstand informatie over het begin van de tweede convenantsperiode (2000 en 2001) zal omvatten. Als deze informatie de belangrijkste input voor de derde convenantsperiode moet leveren, zal de onderbouwing van de (eventuele) wijzigingen voor de derde periode, net zoals bij de start van de tweede periode het geval

was, met name gebaseerd zijn op informatie over de opzet van het beleid en niet over de resultaten daarvan.

De Rekenkamer beveelt de minister van GSI aan de factoren die de *uitvoering* van het grotestedenbeleid door de steden belemmeren of stimuleren in kaart te brengen. Aangezien de visitatie in de tweede convenantsperiode vooral een instrument van kwaliteitszorg is voor de steden zelf, is de informatie aan het Rijk over de voortgang van de bestuurlijke vernieuwing immers op voorhand niet verzekerd.

Ook de financiële positie van de grote steden zou betrokken moeten worden in de analyse – mede in relatie tot de steden die niet onder het grotestedenbeleid vallen.

Daarnaast zou, omdat voor de huidige selectie van de bij het grotestedenbeleid betrokken steden nooit een integrale afweging is gemaakt, tijds moeten worden bekeken of die selectie nog steeds de juiste is, ook in het licht van de bereikte resultaten in de geselecteerde steden en mogelijk verergerde problematiek in niet-geselecteerde steden. Zo kan het beleid in een volgende periode worden gericht op die steden die bij een dergelijk beleid het meest zijn gebaat.

Uit de recente adviesaanvraag van het kabinet aan de Raad voor Openbaar Bestuur (ROB), waarbij ook de selectiecriteria aan de orde komen, blijkt dat het Rijk hiervoor in ieder geval aandacht heeft.

De aanbevelingen van de Rekenkamer kunnen als volgt worden samengevat:

Doorwerking

- De minister van GSI zou het inzicht in de belemmeringen en stimulansen voor doorwerking moeten uitbreiden naar het geheel van het grotestedenbeleid.
- Om de steden te ondersteunen bij de uitvoering van het grotestedenbeleid dient het Rijk meer dan tot nu toe de belemmerende en stimulerende factoren die het Rijk kan beïnvloeden weg te nemen respectievelijk te versterken.
- De belemmeringen en stimulansen op lokaal niveau die de stad zelf kan beïnvloeden zouden uitdrukkelijk betrokken moeten worden bij de afspraken voor een (eventuele) derde convenantsperiode.

Beleidsinformatie

- Het Rijk zou systematischer moeten terugblikken op het grotestedenbeleid, zodat inzicht wordt verkregen in de mate waarin de doelstellingen worden bereikt en de mate waarin het beleid effectief is, en wat de mogelijke verklaringen daarvoor zijn. Daarbij dient ook de doorwerking van het beleid bij de steden betrokken te worden en het effect dat daar van uitgaat op het bereiken van de maatschappelijke doelen. De voorgenomen «tussenstand» zou hiervoor het karakter van een ex-post-evaluatie moeten hebben.
- In de toekomstige effectmeting zouden de ambitieniveaus van de steden op de verschillende beleidsterreinen moeten worden meegenomen, opdat een goede vergelijking met de controlesteden mogelijk is.

Financiële intensivering

- Het Rijk moet inzicht krijgen in de mate waarin het grotestedenbeleid zorgt voor een financiële intensivering in de betrokken steden, ook vergeleken met de steden die niet onder dit beleid vallen.

Selectie van steden

- Er dient tijdig een integrale beoordeling plaats te vinden van de selectie van steden, met het oog op de nieuwe periode.

6.1 Reactie bewindspersonen

Minister van Boxtel van Grote Steden- en Integratiebeleid (GSI) heeft bij brief van 14 februari 2001 op het onderzoek gereageerd, mede namens de staatssecretaris van VROM, de minister van VWS, de staatssecretaris van VWS, de staatssecretaris van EZ, de minister van Financiën, de minister van V&W, de minister van LNV, de minister van OCenW, de minister van Justitie en de minister van SZW.

Hieronder wordt de inhoud van de brief van minister van Boxtel weergegeven, voor zover deze betrekking heeft op deel 1 van dit rapport.

Minister van Boxtel maakt om te beginnen een aantal algemene opmerkingen.

Het grotestedenbeleid heeft de afgelopen jaren een forse ontwikkeling doorgemaakt. Het kabinet constateert dat de Rekenkamer daarvoor oog heeft. Daarnaast wordt opgemerkt dat effecten pas op de lange termijn zichtbaar zijn. Hiermee moet bij de beoordeling van het beleid rekening worden gehouden. Het grotestedenbeleid is een terrein waarop Rijk en grote steden ieder hun eigen verantwoordelijkheid dragen. De rol van het Rijk is daarbij met name voorwaardenscheppend. De vormgeving en uitvoering op lokaal niveau is een verantwoordelijkheid van de betrokken steden. Het kabinet is van mening dat bij een beoordeling van het grotestedenbeleid met het verschil in de onderscheiden verantwoordelijkheden rekening moet worden gehouden.

Het onderzoek van de Rekenkamer heeft betrekking gehad op de periode 1995–2000. Daarmee is dit onderzoek het eerste dat een beeld geeft van zowel de eerste convenantsperiode als van de eerste effecten van de omslag in de aanpak van het grotestedenbeleid zoals dat is ingezet in de tweede convenantsperiode.

Door Rijk en steden is eind vorig jaar afgesproken dat de «tussenstand» die voorjaar 2002 verschijnt niet alleen inzicht geeft in de tweede convenantsperiode, maar dat mede inzicht wordt gegeven in de conclusies die over de eerste convenantsperiode van het grotestedenbeleid kunnen worden getrokken, op basis van de eindverantwoordingen die beschikbaar zijn. Deze conclusies kunnen dan ook mede steunen op het Jaarboek GSB 2000 (publicatie maart 2001) dat gegevens over het laatste jaar van de vorige convenantsperiode bevat, alsmede op de eindverantwoordingen. Deze bronnen zijn nodig om inzicht te geven over de gehele vorige convenantsperiode. De bevindingen van de Rekenkamer zullen hierbij dan ook betrokken worden.

Vervolgens gaat de minister in zijn brief meer specifiek in op de verschillende onderdelen van het onderzoek: de doorwerking van het beleid, de beleidsinformatie, de financiële intensivering en de selectie van de steden.

Doorwerking grotestedenbeleid bij de steden

Het oordeel van de Rekenkamer over de ontwikkeling van zowel de resultaatgerichtheid als de integraliteit op de onderzochte terreinen geeft aan dat het kabinet met het grotestedenbeleid stappen voorwaarts heeft gezet.

De aanbeveling van de Rekenkamer om het inzicht in de belemmeringen en stimulansen uit te breiden, sluit aan bij een wens van het kabinet om hier meer inzicht in te verkrijgen. Het kabinet wil dit inzicht bieden door de aanbeveling mee te nemen in de «tussenstand» die in het voorjaar 2002

aan de Tweede Kamer wordt aangeboden. Conform de afspraken die Rijk en steden hierover hebben gemaakt bevat deze «tussenstand» in ieder geval de volgende delen:

- een deel over de trends en ontwikkelingen;
- een deel over de omvang bestedingen ultimo 2001;
- een deel over het proces van uitvoering van de huidige meerjarige ontwikkelingsprogramma's bij de steden.

In het deel over de trends en ontwikkelingen geeft de «tussenstand» een beeld van de kwalitatieve en kwantitatieve ontwikkeling aan de hand van een aantal thema's en de trendmatige gegevens uit de gsb-monitor. Informatie over de thema's wordt verkregen door middel van de zelfanalyse van de steden.

In het procesdeel, dat vanuit zelfanalyses wordt gevoed, wordt een geaggregeerd overzicht geboden in de wijze waarop de steden de realisatie van hun meerjarige ontwikkelingsprogramma gestalte geven. Naar de mening van het kabinet wordt hiermee een voldoende breed inzicht gegeven in de belemmeringen en stimulansen van het huidige grotestedenbeleid.

Op het terrein van het drugsbeleid wijst het kabinet erop dat de ontwikkeling niet heeft stilgestaan. Drugsbeleid is onderdeel van het totale zorg- en overlastbeleid van het kabinet. In dat kader zijn er in de loop van het afgelopen jaar extra middelen beschikbaar gekomen voor verslavingszorg/maatschappelijke opvang en 24-uursstructuur van in totaal f 35 miljoen structureel per jaar. Door de brede aanpak van het beleid in de tweede convenantsperiode kunnen de verschillende middelen nu in relatie tot elkaar kunnen worden ingezet, waardoor een ketenaanpak mogelijk is geworden. Dit betreft op het terrein van het overlastbeleid met name de middelen voor 24-uursstructuur, verslavingszorg, maatschappelijke opvang en veiligheid.

Voorts wijst het kabinet erop dat de VWS-regelingen voor verslavingsbeleid en maatschappelijke opvang in november 2000 zijn samengevoegd tot één regeling. Het kabinet vraagt de Rekenkamer te bezien of dit aanleiding geeft tot nuancering van het beeld dat er op dit terrein nog weinig voortgang is geboekt.

De positieve bevindingen van de Rekenkamer op het terrein van de stadseconomie ziet het kabinet als een ondersteuning van het ingezette beleid.

De aanbeveling van de Rekenkamer dat het Rijk meer dan tot nu toe de belemmerende en stimulerende factoren die het Rijk kan beïnvloeden wegneemt, dan wel versterkt is niet beperkt tot de onderzochte beleids-terreinen. Vanzelfsprekend wil het kabinet deze aanbeveling overnemen. Inmiddels heeft het kabinet een aantal acties in gang gezet in de afgelopen periode die op dit aspect betrekking hebben. Zo wordt in een aantal steden een praktijkgericht experiment gestart naar de mogelijkheden om de realisatie van leefbaarheidsdoelen op het terrein van welzijn, onderwijs en zorg in achterstandswijken te vereenvoudigen en te verstevigen, waarmee tevens uitvoering wordt gegeven aan de motie-De Boer. Gekeken wordt hoe de gemeentelijke regie kan worden versterkt, welke knelpunten er op lokaal niveau zijn en hoe het Rijk de steden beter kan faciliteren, waarbij decentralisatie van overige rijkssubsidies in de welzijns-, onderwijs- en zorgsector tot de één van de mogelijkheden behoort naast andere maatregelen.

Ook verschijnt nog dit voorjaar het kabinetsstandpunt op een rapport van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) dat zich heeft gericht op bestuurlijke knelpunten in het lokale jeugdbeleid. Naast aanbevelingen ten aanzien van concrete juridisch, bestuursorganisatorische, beleidsmatige en uitvoeringsknelpunten heeft het SCP een aantal algemene beleidsaanbevelingen gedaan die zich vooral richten op het stroomlijnen van de bestuurlijke context en het versterken van de gemeentelijke netwerksturing. In het kabinetsstandpunt wordt uiteen gezet welke aanpak het kabinet volgt.

De Rekenkamer doet de aanbeveling dat het Rijk de belemmeringen en stimulansen op lokaal niveau die de stad zelf kan beïnvloeden betreft bij de afspraken voor een (eventuele) derde convenantsperiode.

Vanzelfsprekend zullen de door de Rekenkamer gesignaleerde belemmeringen en stimulansen die de stad zelf kan beïnvloeden, aan de orde komen in de contacten die Rijk en steden met elkaar hebben over de verdere aanpak van het grotestedenbeleid, schrijft de minister. Het kabinet is echter wel van mening dat het niet past dat de rijksoverheid op de stoel van de gemeente gaat zitten. Zelfanalyse en visitatie is hiervoor het geëigende instrument.

Beleidsinformatie

De Rekenkamer constateert dat na vijf jaar grotestedenbeleid de vraag of het beleid effect heeft gehad, niet kan worden beantwoord. In het verlengde daarvan doet zij de aanbeveling dat het Rijk, meer dan tot nu toe is gebeurd, systematisch terugblijkt op het grotestedenbeleid zodat inzicht kan worden verkregen in doelbereiking en effectiviteit van het beleid en mogelijke verklaringen daarvoor.

De voorgenomen «tussenstand» zou hiervoor in de visie van de Rekenkamer het karakter van een ex-post-evaluatie moeten hebben.

Voor het formuleren van een gefundeerd afrondend oordeel over de eerste convenantsperiode is het nodig om te beschikken over de juiste informatie, stelt de minister. Door het tijdstip van de meest recente visitatie (voor het einde van die periode) en het tijdstip waarop gegevens over de gehele eerste convenantsperiode in de gsb-monitor tot uitdrukking komen, is een afrondend oordeel over de eerste convenantsperiode inderdaad nog niet beschikbaar.

Hoewel er nog geen afrondend oordeel over de eerste convenantsperiode beschikbaar is, komt uit het jaarboek 1999 wel een trend naar voren. De door de onderzoekers van de Erasmus Universiteit Rotterdam geconstateerde trend is dat er grofweg voor de helft van de kernindicatoren sprake is van doelbereiking.

De aanbeveling van de Rekenkamer om in de «tussenstand» mede een evaluatie op te nemen van de eerste convenantsperiode sluit aan bij de aanpak zoals die door Rijk en steden is afgesproken.

Bij een oordeel over de tweede convenantsperiode moet rekening worden gehouden met de ontwikkeling die het grotestedenbeleid heeft doorgemaakt, van projectsturing in de eerste convenantsperiode naar programma-sturing in de tweede convenantsperiode.

Ten aanzien van de tweede convenantsperiode constateert het kabinet dat de Rekenkamer in het hoofdstuk over de doorwerking van het beleid in het voorliggende rapport al vaststelt dat de programmatische gerichte vraagstelling vanuit het Rijk gemeenten heeft gestimuleerd om meer strategisch te denken, om een probleemanalyse te maken en daaraan concrete beoogde prestaties en effecten te koppelen en samenwerking te zoeken met andere partijen. De huidige aanpak en structurering van de informatievoorziening, waarover de Rekenkamer positief oordeelt, bewijst

zijn volle waarde in de eindstand van de tweede convenantsperiode. De «tussenstand» biedt voor deze periode inzicht op basis van trendmatige analyses in de monitor. Bovendien wordt inzicht geboden in de eerste effecten van deze convenantsperiode: wat de steden hebben bereikt, hoe dat is aangepakt en welke veranderingen zijn aangebracht, aldus de minister.

De Rekenkamer constateert dat de functie van zelfanalyse/visitatie in de tweede convenantsperiode zich beperkt tot leren. Leren en verantwoorden zijn inderdaad gescheiden (ten einde ook maximaal te leren), schrijft de minister, maar de relatie is niet geheel afwezig. De zelfanalyse/visitatie levert immers bouwstenen voor de verantwoordingsrelatie tussen overheden op, het gebruik daarvan wordt echter bepaald door de aangewezen bestuurslaag. Het is dan ook geen vrijblijvend instrument. De minister merkt hierbij opdat de G21 al hebben aangegeven dat zij de zelfanalyse nadrukkelijk willen zien als instrument om de kwaliteit en effectiviteit van het stedelijk beleid te meten en waarborgen. In deze convenantsperiode zullen alle betrokken partners een zelfanalyse uitvoeren, dus zowel het Rijk als de G25.

De Rekenkamer vraagt zich af of de vele gegevens die de ISV-monitor verzamelt, uiteindelijk wel (allemaal) worden gebruikt om conclusies over het beleid te trekken. Naar het oordeel van het kabinet is de set indicatoren goed te overzien en relevant voor het beleidskader ISV. Uit pilots blijkt dat de werklast voor gemeenten beperkt is. Overigens is aan externe deskundigen gevraagd om de set indicatoren te evalueren aan de hand van de feitelijke ervaringen met de eerste meting in alle gemeenten. Indien de evaluatie daartoe aanleiding geeft, zal de set voor een volgende meting worden aangepast. Naast deze monitor is in de fysieke pijler een monitor bedrijventerreinen in ontwikkeling.

Ten aanzien van de aanbeveling van de Rekenkamer om in de toekomstige effectmeting ook de ambitieniveaus van de steden te betrekken, merkt de minister het volgende op.

Gedurende de looptijd van de convenanten wordt de vinger aan de pols gehouden door het kabinet. Deze worden op geaggregeerd niveau gebundeld tot een beeld voor de G25. Over dit beeld wordt door het kabinet aan de Tweede Kamer gerapporteerd. Vervolgens vindt aan het einde van de convenantsperiode een verantwoording plaats. Deze vindt op stadsniveau plaats en is gerelateerd aan de afspraken die Rijk en stad aan het begin van de convenantsperiode gemaakt hebben.

Financiële intensivering

De constatering van de Rekenkamer dat er sprake is van een beperkte financiële intensivering heeft betrekking op intensiveringen die uitsluitend ten goede komen van de grote steden. De Rekenkamer constateert wel dat de steden in de tweede convenantsperiode een bedrag ad f 7,1 miljard extra beschikbaar hebben gekregen, terwijl het in de eerste convenantsperiode om een bedrag van f 606 miljoen ging. Het kabinet beschouwt dat niet als een beperkte financiële intensivering.

Naast intensiveringen die uitsluitend ten goede komen aan de grote steden heeft het kabinet er bij een aantal andere belangrijke impulsen bewust voor gekozen om deze voor een zeer belangrijk gedeelte ten goede te laten komen van de grote steden. Dat betreft voor de jaren tot en met 2003 ondermeer de middelen voor ISV (56% van in totaal f 3 miljard), de ID-banen (67% van in totaal f 10 miljard), de inburgering van oudkopers (69% van in totaal f 323 miljoen), tegengaan voortijdig school-

verlaten (79% van in totaal f 244 miljoen), vroeg- en voorschoolse opvang (86% van in totaal f 82 miljoen). Daarnaast ontvangen de grote steden circa 40% van de middelen uit het gemeentefonds.

Het Rijk dient naar het oordeel van de Rekenkamer inzicht te krijgen in de mate waarin het grotestedenbeleid zorgt voor een financiële intensivering in de betrokken steden, mede in relatie tot de steden die niet onder dit beleid vallen.

Aan rijkszijde wordt inzicht gegeven in de uitgaven voor het grotestedenbeleid door middel van het extra-comptabel overzicht budgetten grotestedenbeleid (ECO-GSB), dat als bijlage bij de ontwerp-begroting, de eerste suppletore begroting en de rekening van het Ministerie van BZK is gevoegd. In ieder ECO-GSB wordt zichtbaar gemaakt welke nieuwe budgetten zijn toegevoegd. Verhoging van al eerder in het ECO-GSB opgenomen budgetten wordt niet apart zichtbaar gemaakt, tenzij er sprake is van een substantiële beleidsaanpassing. Ook gaat een belangrijk deel van de groei van het gemeentefonds naar de grote steden. Daarnaast ontvangen de steden van het Rijk minimaal éénmaal per jaar een indicatieve verdeling per stad.

Tussen Rijk en steden is recent afgesproken dat in de «tussenstand» inzicht wordt gegeven in de omvang van de bestedingen bij de steden. Inmiddels wordt ter voorbereiding hierop door een extern bureau onderzoek gedaan naar de wijze waarop het grotestedenbeleid financieel verankerd is in de gemeentebegrotingen van de G25. Dat betreft zowel het rijksdeel als het gemeentelijk deel van de voor het grotestedenbeleid beschikbare budget.

Een uitbreiding van dat inzicht naar andere steden vindt niet plaats.

Overigens is in 2000 door de minister van BZK wel bij brief van 28 september 2000 een overzicht aan de Tweede Kamer aangeboden van de bedragen per stad van de belangrijkste specifieke uitkeringen voor de 50 grootste steden (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 400 B, nr. 3).

Selectie van steden

Het kabinet onderschrijft de aanbeveling van de Rekenkamer dat tijdig een integrale beoordeling van de selectie van steden moet plaatsvinden met het oog op de nieuwe periode, aldus de minister. Recent heeft het kabinet de Raad voor het Openbaar Bestuur, de Raad voor de Financiële Verhoudingen, de VROM-raad en de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling advies gevraagd over onder meer deze vraag. De vraagstelling luidt te adviseren over de (Nederlandse en Europese) criteria (juist ook gericht op potentieelontwikkeling) op grond waarvan steden voor (partiële) deelname aan het grotestedenbeleid in aanmerking komen.

Tevens is gevraagd aan te geven op welke wijze het beleid dient 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. Hierbij wijst het kabinet erop dat de steden de meerjarige ontwikkelingsprogramma's in opdracht van het kabinet hebben gebaseerd op een visie tot en met 2010.

6.2 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer heeft met belangstelling kennisgenomen van de reactie van het kabinet. De reactie geeft de Rekenkamer aanleiding tot het maken van een aantal opmerkingen.

Algemeen

De Rekenkamer is verheugd dat het kabinet over het algemeen de aanbevelingen van de Rekenkamer onderschrijft. De concrete toezeggingen van het kabinet verwijzen voor een belangrijk deel naar activiteiten die al voorgenomen zijn, zoals het voornemen om in het voorjaar van 2002 een «tussenstand» over de uitvoering van het grotestedenbeleid op te maken en het praktijkgerichte experiment bij een aantal steden op het terrein van welzijn, onderwijs en zorg in achterstandswijken. De concrete invulling van de verschillende activiteiten en de mogelijke implicaties daarvan zijn echter nog niet altijd duidelijk. De toezeggingen hebben daardoor een enigszins voorwaardelijk karakter. Dit is voor de Rekenkamer aanleiding om de uitvoering van de door het kabinet genoemde activiteiten met belangstelling te volgen en om daarover, na publicatie van de «tussenstand», te rapporteren.

De Rekenkamer onderkent dat sprake is van onderscheiden verantwoordelijkheden tussen Rijk en gemeenten bij de uitvoering van het grotestedenbeleid en dat het Rijk daarbij primair een voorwaardenscheppende rol heeft. Het Rijk is echter ook medeverantwoordelijk voor de resultaten van het grotestedenbeleid. Uit dien hoofde heeft het Rijk de verantwoordelijkheid om een beeld te krijgen van de effectiviteit van het grotestedenbeleid en van de verklaringen voor (in)effectiviteit om het grotestedenbeleid zo goed mogelijk toe te kunnen spitsen op de grootstedelijke problematiek. Dat stelt hoge eisen aan de beleidsinformatie en eveneens de Rekenkamer ontbroken aan systematisch terugkijken op het grotestedenbeleid en heeft het Rijk dus nog onvoldoende kunnen leren van de afgelopen periode. De voorgenomen «tussenstand» biedt volgens de Rekenkamer hiertoe een goede mogelijkheid die echter nog de nodige inspanningen van de kant van het Rijk en de gemeenten zal vergen op het punt van de diepgang en samenhang van de informatie om daadwerkelijk het huidige inzicht te vergroten.

Doorwerking

Het kabinet geeft aan dat de aanbeveling van de Rekenkamer om het inzicht in de belemmeringen en stimulansen uit te breiden aansluit bij de wens van het kabinet. Volgens het kabinet zal de tussenstand die in het voorjaar 2002 aan de Tweede Kamer wordt aangeboden dit inzicht moeten bieden.

De Rekenkamer is van mening dat op dit moment (nog) niet goed geregeld is hoe het Rijk de informatie over belemmeringen en stimulansen wil verkrijgen. Uit het advies van de ambtelijke regiegroep Grotestedenbeleid van 20 oktober 2000 over de tussenstand blijkt dat de te verkrijgen informatie zal worden gebaseerd op kwalitatieve beschouwingen van de steden en op informatie die beschikbaar komt uit de zelfanalyses van de steden in 2001. De Rekenkamer merkt op dat niet geregeld is hoe de kwaliteit van de informatie van de steden, zoals volledigheid en betrouwbaarheid, zal worden gewaarborgd. In het advies van de ambtelijke regiegroep is opgenomen dat er nog een nadere detaillering van de door de steden te leveren informatie voor de tussenstand zal volgen. De Rekenkamer zou het wenselijk achten bij de nadere detaillering ook expliciet aandacht wordt geschonken aan de informatie over de belemmeringen en stimulansen en de kwaliteitsborging daarvan.

De Rekenkamer acht het positief dat het kabinet de aanbeveling van de Rekenkamer overneemt om meer dan tot nu toe de belemmerende en

stimulerende factoren weg te nemen respectievelijk te versterken. Het kabinet geeft aan dat verschillende acties in gang zijn gezet die hierop betrekking hebben. In deze voorgenomen activiteiten komt een aantal van de door de Rekenkamer gesignaleerde belemmeringen en stimulansen terug, zoals de regiefunctie van de gemeente en de decentralisatie van subsidies. Andere punten, zoals de gestelde financieringsvoorwaarden in regelgeving en bij de toekenningspraktijk worden niet expliciet genoemd en verdienen naar de mening van de Rekenkamer ook de aandacht.

Het kabinet geeft aan dat de belemmeringen en stimulansen die de stad zelf kan beïnvloeden vanzelfsprekend aan de orde komen in de contacten tussen Rijk en gemeenten. De Rekenkamer is van mening dat, wanneer zou blijken dat een stad de afgesproken doelstellingen in belangrijke mate niet haalt, er reden is om na te gaan of belemmeringen door de stad voldoende zijn weggenomen en stimulansen voldoende zijn benut. Bij het afsluiten van de nieuwe convenanten zou hieraan zondig expliciet aandacht moeten worden geschonken.

Ten slotte merkt de Rekenkamer op dat met samenvoeging van de VWS-regelingen voor verslavingsbeleid en maatschappelijke opvang inderdaad een eerste stap is gezet naar bundeling van relevante regelingen. De Rekenkamer merkt hierover wel op dat vanuit het perspectief van de gemeente andere geldstromen ook van belang zijn, zoals de AWBZ-gelden en de Justitie-gelden (reclassering).

Beleidsinformatie

Het kabinet meent dat met de nu voorgenomen tussenstand in het voorjaar van 2002 aangesloten wordt bij de aanbeveling van de Rekenkamer om de tussenstand het karakter van een ex-post evaluatie te geven, zodat inzicht wordt verkregen in de doelbereiking en effectiviteit van het beleid en de mogelijke verklaringen daarvoor.

De Rekenkamer heeft waardering voor de intentie van het kabinet om een beeld te verkrijgen van de resultaten van het grotestedenbeleid in de eerste convenantsperiode. De Rekenkamer verwacht dat de genoemde bronnen van informatie het niet zullen toelaten om een beeld te krijgen van de effectiviteit van het grotestedenbeleid in de eerste convenantsperiode. Wel kan de informatie een beeld geven van de doelbereiking en van mogelijke verklaringen voor het ontbreken daarvan. Hiervoor is wel vereist dat de informatie uit de verschillende bronnen in samenhang wordt geanalyseerd en dat de informatie op elkaar aansluit of sluitend wordt gemaakt, bijvoorbeeld wat de perioden waarover informatie wordt verzameld betreft.

Over de aanbeveling van de Rekenkamer om bij toekomstige effectmetingen de ambitieniveaus van de steden op de verschillende beleids-terreinen mee te nemen wordt door het kabinet geen concrete toezegging gedaan. De Rekenkamer vindt het in het huidige stelsel waarin de steden hun eigen ambitieniveaus formuleren en er dus niet op landelijk niveau een ambitieniveau is geformuleerd, van belang dat deze ambitieniveaus worden betrokken bij de metingen van de resultaten van de steden. Zonder doelstellingen kan de mate van doelbereiking immers niet worden vastgesteld. Het kabinet geeft aan dat gedurende de looptijd van de convenanten de voortgang op het niveau van de G25 aan de Tweede Kamer wordt gemeld. Tegen welke doelstelling deze voortgang zal worden afgezet is echter niet duidelijk. Bij het ontbreken van landelijke doelstellingen dient een ander referentiepunt gezocht te worden om na te gaan of de voortgang volgens verwachting verloopt.

Financiële intensivering

Op de aanbeveling van de Rekenkamer dat het Rijk inzicht krijgt in de mate van financiële intensivering in de betrokken steden in relatie tot de steden die niet onder dit beleid vallen doet het kabinet geen concrete toezeggingen. Het kabinet verwijst naar het extra-comptabel overzicht grotestedenbeleid. Dit overzicht biedt inzicht in de grotestedenbeleid-budgetten en de ontwikkeling daarvan maar maakt niet inzichtelijk in hoeverre voor de grote steden, juist ten opzichte van andere steden, een financiële intensivering plaatsvindt, ook rekening houdend met andere (niet-grotestedenbeleid-) budgetten. De mate van daadwerkelijke financiële intensivering kan een belangrijke verklaringsgrond zijn voor het al dan niet realiseren van de gewenste effecten. Zeker de toekomstige effectmeting en de vergelijking met controlesteden is er bij gebaat als inzicht bestaat in de mate waarin de steden die onder het beleid vallen daadwerkelijk extra ondersteund worden. Het kabinet geeft aan wel onderzoek te laten uitvoeren naar de financiële verankering van het grotestedenbeleid in de gemeentebegrotingen, waarbij zowel inzicht in het rijksdeel als in het gemeentelijke aandeel van het budget wordt gegeven. Het kabinet wil dit niet onderzoeken bij de andere steden. De Rekenkamer is van mening dat dit wel zou moeten zodat inzicht wordt verkregen in hoe de grote steden en ook de overige steden hun financiële middelen inzetten op de probleemgebieden uit het grotestedenbeleid zodat daaruit de invloed van het grotestedenbeleid kan worden afgeleid. De discussie over financiële intensivering wordt volgens de Rekenkamer bemoeilijkt doordat het ontbreekt aan een concrete omschrijving wat met financiële intensivering bedoeld wordt. Volgens de Rekenkamer is van belang om inzichtelijk te maken welk deel van de intensivering toe te schrijven is aan het grotestedenbeleid en derhalve niet in vergelijkbare mate ook in andere steden neerslaat. Ook de andere steden zullen immers profiteren van financiële intensiveringen in dezelfde periode. Ook de voorbeelden van het kabinet over regelingen die voor een belangrijk deel ten goede komen aan de grote steden zeggen niet veel als tegelijkertijd niet ook wordt aangegeven welke verdeelsleutel zou gelden zonder het grotestedenbeleid. Uit het rapport van de Rekenkamer blijkt dat in de eerste periode f 318 miljoen extra aan de grote steden ter beschikking werd gesteld en in de tweede periode f 630 miljoen.

Selectie van steden

De Rekenkamer vindt het positief dat de selectiecriteria voor de steden de aandacht hebben van het kabinet. De Rekenkamer deed de aanbeveling dat tijdig een nieuwe integrale beoordeling plaatsvindt met het oog op de nieuwe convenantsperiode. Het kabinet doet op dit punt geen concrete toezeggingen. Welke toepassing het kabinet precies voor ogen heeft met de te ontwikkelen criteria is niet duidelijk. Evenmin is duidelijk op welke termijn de (nieuwe) criteria zullen worden toegepast. Het kabinet lijkt te impliceren dat de huidige steden in ieder geval tot en met 2010 deelnemen aan het grotestedenbeleid omdat de steden de meerjarige ontwikkelingsprogramma's hebben gebaseerd op een visie tot en met 2010.

Deel II: de verantwoordingsrelatie tussen gemeenten en Rijk

7 DE VERANTWOORDINGSRELATIE TUSSEN GEMEENTEN EN RIJK

7.1 Inleiding

In de opzet van het grotestedenbeleid is ervoor gekozen om de verantwoordelijkheid voor de aanpak van de grootstedelijke problematiek zo veel mogelijk bij de steden te leggen. Deze zouden het best in staat zijn om een op de problemen toegesneden aanpak te ontwikkelen. Het Rijk formuleert de beleidskaders en faciliteert de steden, zodat zij hun verantwoordelijkheid voor de aanpak van de problemen waar kunnen maken. Hierbij past dat Rijk en steden afspraken maken over de te behalen resultaten en dat de steden op het behalen van de resultaten worden aangesproken.

Sinds het begin van het grotestedenbeleid in 1995 streeft het Rijk ernaar te komen tot vormen van brede, «ontschotte» budgetten die enerzijds een optimale beleidsruimte bieden aan de steden, maar die anderzijds recht doen aan de ministeriële verantwoordelijkheid van de betrokken ministers. Bij deze nieuwe manier van werken past volgens het kabinet ook een nieuwe manier van verantwoorden door de steden.⁶³ Uit het advies van de ambtelijke regiegroep Grotestedenbeleid van 20 oktober 2000 blijkt dat gedacht wordt aan een programmatische verantwoording over een totale convenantsperiode zoals die is geformuleerd in de convenanten tussen het Rijk en de steden.⁶⁴ Het idee is om deze verantwoording per pijler van het grotestedenbeleid te laten opstellen. Met de «pijlers» worden de drie centrale aandachtsgebieden van het grotestedenbeleid bedoeld. Het gaat om de fysieke pijler (met name stedelijke vernieuwing), de economische (werk en economie) en de sociale pijler (onderwijs, leefbaarheid, veiligheid, zorg).

De wet Stedelijke Vernieuwing (Wet ISV) dient als voorbeeld voor de huidige plannen van het Rijk.⁶⁵ Deze wet dekt (met uitzondering van de infrastructurele projecten) de fysieke pijler van het grotestedenbeleid af. De verantwoording hierover door de steden zou moeten bestaan uit een beleidsmatige verantwoording en een bestedingsverslag. De beleidsmatige verantwoording omvat een feitelijk verslag van de realisatie van de (kwantitatieve) doelstellingen uit het meerjarenontwikkelingsprogramma dat de steden in het kader van het grotestedenbeleid hebben opgesteld, en een toelichting op de punten waar de beoogde resultaten niet zijn bereikt. Met het bestedingsverslag wordt inzicht gegeven in de rechtmatigheid van de bestede budgetten. Het bestedingsverslag gaat vergezeld van een accountantsverklaring.

Deze verantwoording vindt éénmaal plaats, aan het einde van de convenantsperiode. Daarnaast wordt tijdens de uitvoering van het convenant ook de inhoudelijke en procesmatige voortgang van het grotestedenbeleid bijgehouden met behulp van de instrumenten monitoring, zelfanalyse en visitatie. Deze instrumenten leveren de informatie voor de onderbouwing en bijsturing van het beleid.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft de Rekenkamer verzocht «mee te denken» over de wijze waarop de verantwoordingsrelatie gemeente-Rijk vormgegeven kan worden. Op verschillende momenten in het afgelopen jaar heeft overleg plaatsgevonden tussen het ministerie en de Rekenkamer.

De Rekenkamer heeft beoordelingscriteria opgesteld die naar haar mening in de relatie gemeente-Rijk een rol zouden moeten spelen. De plannen van

⁶³ In de convenanten die de 25 steden eind 1999 met het Rijk hebben afgesloten is de volgende bepaling opgenomen: Het Rijk en de stad zullen in de eerste helft van 2000 onderzoeken hoe harmonisering of bundeling van de afzonderlijke verantwoordingen vorm gegeven kan worden. Het Rijk en de stad zullen over deze harmonisering of bundeling in het jaar 2000 afspraken maken. (artikel 3.6)

⁶⁴ *Een samenhangend stelsel van GSB-monitoring tot en met verantwoording.* Advies van de ambtelijke regiegroep Grotestedenbeleid, 20 oktober 2000.

⁶⁵ Wet van 15 november 2000 ter stimulering van integrale stedelijke vernieuwing, Stb. 2000, nr. 504.

het Rijk zoals geformuleerd in het advies van de ambtelijke regiegroep heeft zij met behulp van deze criteria beoordeeld. Daarbij vormde de Wet ISV, als voorbeeld hoe deze plannen concreet vorm kunnen krijgen, een belangrijke casus.

7.2 Beoordelingscriteria

Mede op basis van eerder onderzoek van de Rekenkamer⁶⁶ en rekening houdend met het gedachtegoed van de commissie-Griffioen en de werkgroep-Pennekamp,⁶⁷ heeft de Rekenkamer beoordelingscriteria opgesteld voor de relatie tussen gemeente en Rijk bij specifieke uitkeringen.

- Bij de afweging of bevoegdheden naar gemeenten gedecentraliseerd moeten worden, zou de vraag betrokken moeten worden of het arrangement (specifieke uitkering) nog passend is, gegeven de gewenste vrijheid voor de gemeente.
- In de regelgeving dient de (resterende) verantwoordelijkheid van de minister duidelijk te zijn vastgelegd.
- Het verantwoordings-, controle- en sturingsinstrumentarium dient aan te sluiten op de resterende ministeriële verantwoordelijkheid.
- In het geval er ministeriële verantwoordelijkheid resteert, moeten de lagere overheden beleidsinhoudelijke en/of financiële informatie over de uitvoering terugkoppelen naar het Rijk.
- De beschikbare beleidsinformatie op rijksniveau moet in ieder geval toereikend zijn voor evaluatie van rijksbeleid en voor handhaving van wet- en regelgeving en voor een adequate verantwoording op rijksniveau aan de Staten-Generaal.
- De gegevens van de gemeenten over beleidsuitvoering moeten betrouwbaar zijn en het Rijk moet zich daarvan vergewissen.
- De gegevens van gemeenten moeten, wil de minister conclusies kunnen trekken over de doelmatigheid van zijn beleid, volstrekt vergelijkbaar zijn.⁶⁸ Vooraf zullen duidelijke afspraken gemaakt moeten worden over definities en over wat, hoe en met welke frequentie en betrouwbaarheid gemeten wordt.
- Indien er ministeriële bevoegdheden zijn om de uitvoering door gemeenten bij te sturen, moet het Rijk periodiek informatie beschikbaar krijgen over de voortgang in de steden zodat de minister aan deze bevoegdheid daadwerkelijk invulling kan geven.
- Indien er bij de verstrekking van rijksgeld voorwaarden gelden, dient de minister redelijke zekerheid te krijgen over de naleving van deze voorwaarden.
- Deze redelijke zekerheid over de rechtmatigheid van de bestedingen zou bij voorkeur jaarlijks verkregen moeten worden.
- Indien het Rijk, conform de «single-audit»-gedachte, voor de rechtmatigheid steunt op de controle van de gemeentelijke accountant, dan moet deze rechtmatigheidscontrole hetzelfde omvatten als bij het Rijk, inclusief gelijke toleranties voor de accountantscontrole.

7.3 Toelichting beoordelingscriteria

In het bovenstaande beoordelingskader vormt de ministeriële verantwoordelijkheid het aangrijpingspunt voor de wijze waarop het toezichts-instrumentarium van het Rijk is geregeld.⁶⁹ Hiermee wordt aangesloten op het gedachtegoed van de commissie-Griffioen en de werkgroep-Pennekamp, die, met het oog op het terugbrengen van de administratieve lasten voor gemeenten bij specifieke uitkeringen, aansluiten bij de verantwoordelijkheidsverdeling tussen bestuurslagen.⁷⁰

⁶⁶ Onder andere: *Decentralisatieproces maatschappelijke opvang*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 315, nrs. 1–2; *Wet op de jeugdhulpverlening*, in: Rapport bij de financiële verantwoording 1996 (TK 25 470, nrs. 1–2), Rapport bij de financiële verantwoording 1997 (TK 26 100, nrs. 1–2), Rapport bij de financiële verantwoording 1998 (TK 26 627, nrs. 1–2) en Rapport bij de financiële verantwoording 1999 (TK 27 127, nrs. 1–2); *Wet op de stads- dorpsvernieuwing*, in: Rapport bij de financiële verantwoording 1990–1992 (TK 23 264, nrs. 1–2); *Wet Sociale Vernieuwing*, in: Rapport bij de financiële verantwoording 1992 (TK 23 264, nrs. 1–2) en 1995 (TK 24 830, nrs. 1–2).

⁶⁷ Zie de brief van het kabinet aan de Tweede Kamer inzake het kabinetsstandpunt over specifieke uitkeringen, naar aanleiding van de rapporten van de projectgroep Single Audit en de werkgroep Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit, 8 november 1996, nr. ICB96/U276.

⁶⁸ Uiteraard gaat dit alleen op voor die gevallen waar gemeenten informatie moeten bijhouden over vergelijkbare thema's/aangelegenheden.

⁶⁹ Dit algemene uitgangspunt vormt de basis van Rekenkameronderzoek op het terrein van toezicht en verantwoording, zie bijvoorbeeld *Toezicht op uitvoering publieke taken*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 956, nrs. 1–2.

⁷⁰ Zie de brief van het kabinet aan de Tweede Kamer inzake het kabinetsstandpunt over specifieke uitkeringen, naar aanleiding van de rapporten van de projectgroep Single Audit en de werkgroep Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit, 8 november 1996, nr. ICB96/U276.

Ook voor de inmiddels gestarte doorlichting van subsidieregelingen van de stuurgroep Doorlichting Regelingen op Accountancyaspecten is de gewenste verantwoordelijkheidsverdeling het uitgangspunt dat de behoefte van de minister aan informatie dient te bepalen.⁷¹

De lijn die het kabinet in reactie op Griffioen/Pennekamp uitzet, is hier relevant. Afhankelijk van het type regeling kan, aldus het kabinet, de verantwoording van de gemeente aan het Rijk uiteenlopen van totale verantwoording tot het volstaan met het afleggen van verantwoording aan de gemeenteraad. In laatstgenoemde situatie is het niet nodig dat de ministeriële verantwoordelijkheid zich uitstrekt tot de besteding van de middelen, omdat de voorwaarden niet gekoppeld zijn aan bepaalde middelen (input), maar aan het te voeren beleid. De minister blijft dan overigens wel (vanuit zijn algemene verantwoordelijkheid, zie hieronder) aanspreekbaar voor het invoeren en toepassen van bestuurlijke monitor- en handhavinginstrumenten.

Voor zover wel voorwaarden aan de besteding van specifieke uitkering zijn gekoppeld, blijft de comptabele medeverantwoordelijkheid van de minister ook betrekking hebben op de naleving van die voorwaarden. De (resterende) ministeriële verantwoordelijkheid speelt een beslissende rol bij de wijze waarop de relatie tussen Rijk en gemeente dient te worden ingericht. In de betreffende wet of regeling die de specifieke uitkering regelt moet de verantwoordelijkheid en de daarmee samenhangende gewenste controlestructuur en inspanning op rijksniveau, nauwkeurig worden geformuleerd. Voor alle betrokkenen dient duidelijk te zijn:

- waarop de minister vanuit zijn (resterende) verantwoordelijkheid nog kan worden aangesproken;
- welk (hierop aansluitend) controle- en verantwoordingsen eventueel sturingsinstrumentarium de minister ter beschikking heeft;
- welke informatie de Tweede Kamer kan verwachten en met welke frequentie.

In dit verband is het relevant onderscheid te maken tussen de algemene en specifieke ministeriële verantwoordelijkheid.⁷² Bij de algemene verantwoordelijkheid heeft de minister in eerste instantie vooral een voorwaardenscheppende verantwoordelijkheid. Het gaat om de werking van het wettelijk kader en voorstellen voor wijzigingen daarin. De te ontvangen (en te verstrekken) informatie over resultaten van beleid dienen dan als indicatie voor de werking van de voorwaarden respectievelijk het systeem. Dus ook los van wat er in de specifieke wet geregeld is over de resterende verantwoordelijkheid moet de voor het Rijk beschikbare beleidsinformatie in ieder geval altijd toereikend zijn voor evaluatie van rijksbeleid en voor handhaving van wet- en regelgeving.

De Comptabiliteitswet schrijft voor dat de minister periodiek de doelmatigheid van zijn beleid onderzoekt. Hij zal daarom moeten kunnen beschikken over bepaalde informatie om zijn beleid te kunnen evalueren en zo nodig bij te stellen en ook om er verantwoording over af te leggen aan de Staten-Generaal.

Daarnaast heeft de minister een in de betreffende regeling vastgelegde *specifieke* verantwoordelijkheid voor de naleving van wat in het wettelijk kader is bepaald.

Bij de informatie die het Rijk over de uitvoering van de specifieke uitkeringen door de gemeenten verzamelt, kan onderscheid gemaakt worden tussen informatie over beleidsresultaten (doelmatigheid) en informatie over de mate waarin de gemeenten zich aan de voorwaarden houden waaronder de middelen zijn verstrekt (rechtmatigheid). In beide

⁷¹ Zie: *Naar een doeltreffend toezicht bij regelingen*, handleiding van de doorlichting van subsidieregelingen en overige regelingen in het kader van MDW-accountancy, Den Haag, 1 juli 1999

⁷² Zie bijvoorbeeld het *Rekenkamerrapport Toezicht op uitvoering publieke taken* van 31 maart 1998, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 956, nrs. 1–2.

gevallen dient het Rijk zich er op enigerlei wijze van te verzekeren dat de informatie die zij daarover krijgt van de gemeenten van goede kwaliteit is. In het geval van financiële informatie ligt een verklaring van de accountant voor de hand.

Ook voor informatie over beleidsresultaten kan de accountant een rol spelen. Deze zou bijvoorbeeld kunnen toetsen of de procedure waarlangs de gemeente bepaalde informatie heeft gegenereerd, voldoende waarborgen biedt voor betrouwbare informatie (bijvoorbeeld functiescheiding tussen beleidsmakers/-uitvoerders en degenen die beleidsinformatie voor de verantwoording verzamelen of aanwezigheid van een protocol dat de wijze waarop informatie wordt verzameld regelt).

De gegevens van de gemeenten over de beleidsuitvoering moeten, wil de minister conclusies kunnen trekken over de doelmatigheid van zijn beleid, bovendien volstrekt vergelijkbaar zijn. Vooraf zullen dus duidelijke afspraken gemaakt moeten worden over definities, wat gemeten wordt, hoe er gemeten wordt en met welke frequentie en betrouwbaarheid.

De Rekenkamer onderschrijft het uitgangspunt van de «single audit».⁷³ Dat betekent dat de departementen voor hun behoefte aan informatie over specifieke uitkeringen gebruikmaken van de door Gemeentewet (en Provinciewet) voorgeschreven financiële verantwoordingen van gemeenten (en provincies) en de eveneens daarin voorgeschreven accountantscontrole daarop.

Wel heeft de Rekenkamer er verschillende malen op gewezen dat de toepassing daarvan vereist dat het rechtmatigheidsbegrip bij gemeente (en provincie) overeenstemt met dat van het Rijk.

In de praktijk blijken de gemeenten een engere interpretatie van het begrip te hanteren. Bij brief van 5 april 2000 heeft de minister van BZK aan de Tweede Kamer meegedeeld dat het kabinet zal voorstellen om het rechtmatigheidsaspect in de accountantsverklaringen van gemeente en provincie expliciet voor te schrijven en dit bij Gemeentewet en Provinciewet te regelen. Ook wordt voorgesteld uniforme toleranties voor de accountantscontrole voor te schrijven, conform die bij het Rijk.

Indien er bij de verstrekking van rijksgeld voorwaarden gelden, dient de minister bij voorkeur jaarlijks redelijke zekerheid te krijgen over de naleving van deze voorwaarden. Dit hangt samen met de verantwoording over de ingezette middelen die de minister immers ook jaarlijks aan de Staten-Generaal dient af te leggen.

Ook waar het gaat om een systeem waarbij verscheidene jaren verstrijken voordat wordt afgerekend, kan uit hoofde van ordelijk en controleerbaar financieel beheer dergelijke jaarlijkse informatie gewenst zijn.

Verder wordt de verantwoording over de beleidsresultaten door de Tweede Kamer in toenemende mate van belang geacht. De huidige VBTB-operatie vormt hiervan de weerslag. De beschikbaarheid en kwaliteit van de verantwoordingsinformatie bepalen vervolgens weer of het parlement voldoende in staat is om invulling te geven aan haar controlerende taak. De verantwoordingsinformatie van het Rijk dient hiervoor voldoende gespecificeerd te zijn.

Het is in dit verband overigens de vraag of de reguliere controle van de gemeentelijke rekening door de accountant de minister altijd de gewenste zekerheid biedt over de rechtmatigheid van de bestedingen. Ook als deze controle wordt uitgevoerd volgens de standaard van het Rijk, is het geenszins zeker dat daarin de specifieke uitkering en de voorwaarden die het Rijk stelt aan de besteding tot uitdrukking komen. Het stellen van

⁷³ Zie onder andere de reactie van de Rekenkamer op het kabinetsstandpunt Griffioen/Pennekamp van 28 februari 1997, nr. 194R.

aanvullende eisen door het Rijk aan de gemeentelijke controle zou dan gewenst kunnen zijn.

7.4 Opmerkingen Rekenkamer

De Rekenkamer waardeert het dat zij in een vroeg stadium is betrokken bij de voornemens om te komen tot een harmonisering van de verantwoording. De Rekenkamer acht het uitgangspunt van de «single audit» van groot belang, maar wijst er anderzijds op dat de ministeriële verantwoordelijkheid over het beleid en de daarmee gemoeide gelden in de verantwoording aan de Staten-Generaal moet kunnen worden waargemaakt.

Gegeven het belang van de ministeriële verantwoordelijkheid maakt de Rekenkamer de volgende kanttekeningen.

Explicitering verantwoordelijkheden

De Rekenkamer acht het van belang dat de resterende verantwoordelijkheid van de minister(s) duidelijk omschreven is. In situaties waarin sprake is van decentralisatie *met* behoud van verantwoordelijkheden op centraal niveau, kan spanning optreden tussen de wens om de uitvoering aan de gemeente over te laten en de behoefte van het ministerie om te kunnen bijsturen.

De Wet ISV illustreert deze spanning. Enerzijds biedt de wet gemeenten de vrijheid om de stedelijke vernieuwing in een periode van vijf jaar naar eigen inzicht (binnen vooraf afgesproken kaders) uit te voeren, anderzijds is sprake van een intensieve monitor van de zijde van het Rijk (inclusief een monitor van het gemeentelijke proces), is er een wettelijk informatie-recht en heeft de minister de bevoegdheid om tussentijds in te grijpen. Een belangrijke vraag in dit verband is of de minister, gelet op zijn bevoegdheden om in te grijpen, de informatievoorziening aan het Rijk ook zodanig moet inrichten dat hij signalen krijgt als de situatie in een bepaalde stad niet strookt met het rijksbeleid.

In een gesprek met het Ministerie van VROM over de Wet ISV heeft het departement aangegeven dat de minister tussentijds niet verantwoordelijk is als het proces van stedelijke vernieuwing in een bepaalde stad niet goed verloopt. Het is niet de bedoeling dat de minister hierover actief informatie verzamelt en zijn informatiesysteem hierop inricht. Echter, als hem, bijvoorbeeld via de Inspectie, ter ore zou komen dat het in een stad ernstig mis dreigt te lopen dan moet hij, aldus het ministerie, de mogelijkheid hebben om in te grijpen.⁷⁴

De Rekenkamer is van mening dat deze invulling van de ministeriële verantwoordelijk in de wet niet expliciet is aangegeven. Zij is dan ook van mening dat de verantwoordelijkheid van de minister gedurende de periode van vijf jaar en de daarbij behorende informatievoorziening, in de toekomstige uitwerking van de plannen meer geëxpliciteerd zou moeten zijn dan zoals nu in de Wet ISV is gebeurd.

Redelijke zekerheid over de rechtmatige besteding

In de plannen van het Rijk, en ook in de Wet ISV, is er na afloop van de vijf jaar een bestedingsverslag waarin de gemeente aantoonst dat het budget besteed is binnen de voorwaarden van de wet.

Gedurende deze periode van vijf jaar is er geen verantwoording aan het Rijk. De Rekenkamer acht het passend binnen de gekozen verantwoordelijkheidsverdeling om de verantwoordelijkheid voor de controle op de bestedingen primair bij de gemeente te leggen. In de Memorie van Toelichting van de Wet ISV is in dit verband aangegeven dat de controle

⁷⁴ Ambtelijk overleg van 4 juli 2000 tussen de Rekenkamer en het Ministerie van VROM.

op de besteding gedurende het investeringstijdvak door de gemeentelijke accountant geschiedt in het kader van de controle op de jaarrekening.⁷⁵ De jaarlijkse verantwoording van het Rijk aan de Staten-Generaal en de daarbij behorende redelijke zekerheid over de bestedingen kan volgens de Rekenkamer worden gewaarborgd door een goed werkend gemeentelijk controlesysteem. Voor een dergelijk systeem geldt wel, zoals eerder gezegd, de voorwaarde van een gelijke inhoud van het rechtmatigheidsbegrip. Daarvan is op dit moment nog geen sprake. Een periodieke review door de DAD op de opzet en werking van het gemeentelijke controlesysteem ligt volgens de Rekenkamer in een dergelijk systeem voor de hand. In de Wet ISV wordt deze mogelijkheid niet genoemd.⁷⁶

De vraag is wel of de reguliere gemeentelijke controle op de gemeenterekening voldoende zekerheid biedt dat de fouten in de naleving van voorwaarden van een specifieke regeling boven tafel komen, ook indien een controle de rechtmatigheid volgens de normen van het Rijk omvat. In het ontwerpbesluit verantwoording stedelijke vernieuwing (een Algemene maatregel van Bestuur (AmvB) op basis van de Wet ISV) wordt gesteld dat het met het oog op de doelmatigheid en de praktische uitvoerbaarheid aanbeveling verdient om de op het (vijfjaarlijkse) bestedingsverslag betrekking hebbende gemeentelijke accountantscontroles jaarlijks uit te voeren.⁷⁷ De Rekenkamer ondersteunt deze suggestie in de (concept) AmvB voor jaarlijkse controle en is bovendien van mening dat deze werkzaamheden deel kunnen uitmaken van de jaarlijkse controle op de gemeentelijke rekening, zodat ook jaarlijks voldoende controle op deze specifieke uitkeringen verzekerd is.

De Rekenkamer acht het daarnaast in een dergelijk systeem passend dat eventuele gebleken onrechtmatigheden aan het Rijk worden gemeld. Een dergelijke melding maakt geen deel uit van de Wet ISV. Zeker wanneer de minister, zoals bij de Wet ISV, bij onrechtmatigheden kan ingrijpen, ligt een dergelijke informatievoorziening aan het Rijk voor de hand.⁷⁸ Maar ook als van een dergelijke interveniërende bevoegdheid geen sprake is, is het vanuit het oogpunt van ordelijk en controleerbaar financieel beheer wenselijk dat het Rijk tijdig, en niet pas na vijf jaar, signalen over onrechtmatigheden ontvangt. Bovendien biedt dergelijke informatie het Rijk ook de mogelijkheid om tijdig informatie te ontvangen over mogelijke knelpunten in de regelgeving.

Na een periode van vijf jaar, zo blijkt uit het advies van de ambtelijke werkgroep en uit de Wet ISV, krijgt het Rijk een bestedingsverslag, vergezeld van een accountantsverklaring. In de Wet ISV wordt in dit verband geen verklaring over de rechtmatigheid maar een getrouwheidsverklaring gevraagd. Het Ministerie van VROM heeft aangegeven dat dit, vanwege de voorwaarden die aan de besteding worden gesteld, materieel hetzelfde is als een rechtmatigheidsverklaring.

Het is volgens de Rekenkamer, gelet op de brief van de minister van BZK van 5 april 2000, van belang om zo veel mogelijk dezelfde eisen aan financiële verantwoordingen te stellen, met gebruikmaking van dezelfde terminologie. In dit geval is er, gelet op de materiële gelijkheid, naar de mening van de Rekenkamer reden om een rechtmatigheidsverklaring van de accountant te vragen.

Beleidsinformatie

Zoals gezegd heeft de minister, ongeacht de specifieke verantwoordelijkheid, een meer algemene verantwoordelijkheid voor het beleidsterrein.

⁷⁵ Zie p. 13 van de Memorie van Toelichting.

⁷⁶ Ook in het conceptontwerpbesluit verantwoording stedelijke vernieuwing van 31 oktober 2000 wordt hiervan niet gesproken.

⁷⁷ Algemene toelichting op het ontwerpbesluit.

⁷⁸ Artikel 10, lid 2a.

Dit betekent dat daarvoor kwalitatief voldoende beleidsinformatie ter beschikking moet staan van de minister. De gsb-monitor, de ISV-monitor en de visitatieronden moeten de minister dat inzicht bieden. Voor een beschrijving en een beoordeling van deze systemen wordt verwezen naar deel 1 van het rapport, paragraaf 3.2 tot en met 3.4.

Over het verantwoordingsverslag over de beleidsresultaten kan worden opgemerkt dat in de wet ISV niet geregeld is hoe het Rijk zich van de kwaliteit van de door de gemeente verstrekte informatie verzekert. In de ambtelijke reactie op de conceptnota van bevindingen stelt het Ministerie van VROM dat dit onderdeel bewust niet geregeld is in het verantwoordingsverslag omdat een accountant over het algemeen moeilijk de juistheid/betrouwbaarheid van beleidsinformatie kan beoordelen. Het Ministerie van VROM geeft aan hiervoor een interne administratieve organisatie te willen opzetten.

In de algemene toelichting op de (concept-)AmvB wordt gesteld dat het van belang is dat de gemeentelijke verslagen getrouwe informatie bevatten. Als in een verslag wordt aangegeven dat een bepaalde prestatie is geleverd dient, aldus de AmvB, ook met voldoende zekerheid vast te staan dat die prestatie is geleverd. Het steekproefsgewijs opvragen van stukken of het brengen van inspectiebezoeken kan een dergelijke zekerheid bieden.

De Rekenkamer onderschrijft dit, maar is van mening dat ook het (kwaliteitszorg)systeem aan een (systeem)toets zou kunnen worden onderworpen. De gemeentelijke accountant zou kunnen beoordelen in hoeverre het systeem waarborgen biedt dat kwalitatief goede informatie wordt opgeleverd.

Samenvattend kan over de toekomstige verantwoording van de gemeenten aan het Rijk het volgende worden opgemerkt.

- De beschrijving van de (resterende) ministeriële verantwoordelijkheid verdient aandacht.
- Het steunen door het Rijk op de gemeentelijke controle zou gepaard moeten gaan met: (1) periodieke reviews; (2) eventuele aanvullende jaarlijkse controles om een voldoende controle van de specifieke uitkering te verzekeren; (3) melding van onrechtmatigheden aan het Rijk.
- Het systeem van gemeentelijke informatievoorziening zou moeten worden beoordeeld.

7.5 Reactie bewindspersonen en nawoord Rekenkamer

Minister van Boxtel van GSI heeft bij brief van 14 februari 2001 op het onderzoek gereageerd, mede namens de staatssecretaris van VROM, de minister van VWS, de staatssecretaris van VWS, de staatssecretaris van EZ, de minister van Financiën, de minister van V&W, de minister van LNV, de minister van OCenW, de minister van Justitie en de minister van SZW. Minister van Boxtel bedankt namens het kabinet de Rekenkamer voor haar bereidheid mee te denken over dit onderwerp. Hij geeft aan dat de aandachtspunten van de Rekenkamer bij de verdere ontwikkeling van het verantwoordingsstelsel in de beschouwing zullen worden betrokken. Inmiddels hebben de betrokken ministers afgesproken dat in de eerste helft van dit jaar nader onderzoek wordt uitgevoerd naar de vraag of alle onderdelen binnen de harde verantwoordingsinformatie van rijkswege noodzakelijk worden geacht en naar de mogelijkheid om de harde verantwoordingsinformatie aan te laten sluiten bij de programmatische aanpak van het grotestedenbeleid zoals die is geformuleerd in de convenanten tussen het Rijk en de steden.

De Rekenkamer heeft met instemming kennisgenomen van het voornemen van het kabinet om de beschouwingen van de Rekenkamer bij de ontwikkeling van het verantwoordingsstelsel te betrekken. De Rekenkamer blijft graag meedenken over de verdere uitwerking van de plannen.

Hoofdconclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen	Nawoord
Het Rijk heeft weinig zicht op de mate waarin het grotestedenbeleid in de eerste periode daadwerkelijk heeft doorgevoerd in de aanpak door de steden.	Het Rijk moet, meer dan nu het geval is, inzicht krijgen in de belemmeringen en stimulansen voor doorwerking van het grotestedenbeleid.	Het kabinet wil dit punt meenemen in de «tussenstand» die in het voorjaar van 2002 aan de Tweede Kamer wordt aangeboden.	De Rekenkamer is van mening dat op dit moment in de opzet van de «tussenstand» (nog) niet goed is geregeld hoe het Rijk de informatie over de belemmeringen en stimulansen wil verkrijgen en hoe de kwaliteit van deze informatie gewaarborgd zal worden. Bij de voorgenomen nadere detaillering door het Rijk zou hieraan aandacht besteed moeten worden.
De doorwerking van het grotestedenbeleid bij de steden in de eerste periode op het terrein van de stadseconomie was duidelijk te zien, terwijl de doorwerking op het terrein van drugsoverlast gering was.	–	–	–
Het Rijk kan de doorwerking op gemeentelijk niveau van het grotestedenbeleid beïnvloeden en heeft dat op het terrein van de stadseconomiestimulering meer gedaan dan op het terrein van de drugsoverlastbestrijding.	Het Rijk moet meer dan tot nu toe invloed uitoefenen op de factoren die de doorwerking van het grotestedenbeleid belemmeren of juist stimuleren. De belemmerende factoren dient het Rijk weg te nemen, de stimulerende factoren dient het Rijk te versterken.	Het kabinet neemt deze aanbeveling «vanzelfsprekend» over. Het wijst op een aantal acties dat in gang is gezet. Op het terrein van drugsoverlast zijn volgens het kabinet recent vorderingen geboekt met de bundeling van twee VWS-regelingen en met de brede gsb-aanpak die ervoor zorgt dat de relevante middelen in relatie tot elkaar kunnen worden ingezet.	De Rekenkamer merkt op dat met de voorgenomen acties een aantal, maar nog niet alle punten worden afgedekt. De Rekenkamer merkt op dat met de bundeling inderdaad een eerste stap is gezet, maar dat vanuit het perspectief van de steden andere geldstromen ook van belang zijn.
Ook de factoren die door de lokale situatie zijn bepaald pakken positiever uit voor het stadseconomiebeleid dan voor het drugsoverlastbeleid.	Bij de afspraken met de steden (voor de derde convenantsperiode) moeten ook de belemmerende en stimulerende factoren op lokaal niveau betrokken worden die de stad zelf kan beïnvloeden.	Het kabinet geeft aan dat de gesignaleerde belemmeringen en stimulansen op lokaal niveau aan de orde komen in de contacten die Rijk en steden met elkaar hebben, maar dat het niet past dat de rijksoverheid op de stoel van de gemeente gaat zitten.	De Rekenkamer is van mening dat wanneer overeengekomen doelstellingen door de steden in belangrijke mate niet gehaald worden, er reden is om expliciet aandacht te schenken aan de vraag of belemmeringen voldoende zijn weggenomen en stimulansen voldoende zijn benut.
De vraag of het grotestedenbeleid effectief is, kan na vijf jaar nog niet worden beantwoord.	Het Rijk dient meer dan tot nu toe systematisch terug te blikken, zodat het inzicht krijgt in de doelrealisatie en effectiviteit en de mogelijke verklaringen daarvoor. De «tussenstand» dient hiertoe het karakter van een ex-post-evaluatie te hebben.	Het kabinet wijst op de voornemens voor de tussenstand in het voorjaar 2002.	De Rekenkamer is van mening dat de informatie in de tussenstand geen inzicht zal opleveren in de effectiviteit van het grotestedenbeleid in de eerste periode. Het zal bovendien nog de nodige inspanningen van het Rijk en de steden vergen op het punt van de diepgang en de samenhang van de te verkrijgen informatie, om daadwerkelijk het huidige inzicht te vergroten.

Hoofdconclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen	Nawoord
–	In de toekomstige effectmeting zullen de verschillende ambitieniveaus van de steden meegenomen moeten worden.	Het kabinet doet geen concrete toezegging. Gedurende de looptijd wordt de informatie van de steden op geaggregeerd niveau gebundeld tot een beeld voor de G25. Aan het einde van de convenantsperiode vindt wel verantwoording op stadsniveau plaats, gerelateerd aan de gemaakte afspraken.	De Rekenkamer merkt op dat als landelijke doelstellingen ontbreken, het onduidelijk is tegen welke doelstelling de voortgang van het grotestedenbeleid wordt afgezet.
De informatievoorziening over de voortgang van de bestuurlijke vernieuwing is niet op voorhand verzekerd. De visitatie is primair een instrument van kwaliteitszorg voor de steden in de tweede convenantsperiode.	–	Het kabinet merkt op dat de zelfanalyse/visitatie bouwstenen zal gaan opleveren voor de verantwoordingsrelatie tussen overheden, maar dat het gebruik daarvan wordt bepaald door de aangewezen bestuurslaag.	De Rekenkamer is van mening dat op dit moment niet goed is geregeld hoe de kwaliteit van de informatie aan het Rijk, zoals de volledigheid en betrouwbaarheid, gewaarborgd zal worden. Bij de voorgenomen nadere detaillering zou het Rijk hieraan aandacht moeten besteden.
De doelstelling voor financiële intensivering was niet duidelijk omschreven.	–	–	–
Er is geen beleidsinformatie over de mate van financiële intensivering van de in het grotestedenbeleid betrokken steden, vergeleken met de financiële intensivering bij steden die geen deel uitmaken van het grotestedenbeleid.	Het Rijk moet inzicht krijgen in de mate waarin het grotestedenbeleid zorgt voor een financiële intensivering in de betrokken steden, mede in relatie tot de steden die niet onder dit beleid vallen.	Het kabinet geeft aan onderzoek uit te laten voeren naar de verankering van het grotestedenbeleid in de gemeentebegrotingen, waarbij zowel inzicht in het rijksdeel als in het gemeentelijk aandeel van het budget wordt gegeven. Het kabinet wil dit niet onderzoeken bij de andere steden.	De Rekenkamer vindt dat het onderzoek wél uitgebreid zou moeten worden, zodat inzicht ontstaat in de wijze waarop de overige steden hun financiële middelen inzetten op de probleemgebieden uit het grotestedenbeleid. Aldus kan de invloed van het grotestedenbeleid worden nagegaan.
Bij de selectie van de grote steden zijn de selectiecriteria niet consistent gehanteerd en de gebruikte beleidsinformatie was niet altijd van voldoende kwaliteit.	Er zou tijdig een integrale beoordeling van de selectie van steden moeten plaatsvinden met het oog op de nieuwe convenantsperiode.	Er is volgens het kabinet recent advies gevraagd aan verschillende Raden over de criteria op grond waarvan de steden voor partiële deelname in aanmerking komen en over de wijze waarop het beleid dient te worden vormgegeven voor steden uit de huidige selectie die gedeeltelijk aan de criteria voldoen. Het kabinet wijst er hierbij op dat de steden hun ontwikkelingsprogramma's in opdracht van het kabinet hebben gebaseerd op een visie tot en met 2010.	De Rekenkamer vindt het onduidelijk welke toepassing van de criteria het kabinet voor ogen heeft en op welke termijn de criteria zullen worden toegepast.
–	–	–	De Rekenkamer zal de voorgenomen activiteiten van het kabinet met belangstelling volgen en daarover na publicatie van de «tussenstand» rapporteren.

Cluster Werk

Beoogd resultaat	Ijkpunt(en)	Afdekking	Toetsbaar?
De (langdurige) werkloosheid dient substantieel te verminderen, in het bijzonder in achterstandswijken en onder kansarme groepen.	Percentage van de beroepsbevolking dat meer dan één jaar werkloos is, naar wijk en doelgroep.	deels ¹	ja
Het uiteenlopen van de stedelijke versus de landelijke werkloosheidsontwikkeling wordt omgebogen tot een convergerende ontwikkeling hetgeen als een duidelijke trendbreuk gezien kan worden.	Geen apart ijkpunt.	niet van toepassing	ja
Een stedelijke werkgelegenheids groei op ten minste landelijk niveau.	Arbeidsplaatsen marktsector, binnenstedelijke bedrijventerreinen, nuttig gebruikt bedrijfsvloeroppervlak.	ja	ja, in potentie ²
Een substantiële groei van het stedelijke midden- en kleinbedrijf.	Arbeidsplaatsen marktsector, binnenstedelijke bedrijventerreinen, nuttig gebruikt bedrijfsvloeroppervlak.	nee	ja, in potentie ³

¹ Onduidelijk is of het resultaat zich nu wel of niet toespitst op langdurige werkloosheid. In het ijkpunt gaat het uitsluitend nog om langdurige werkloosheid. Er is geen definitie van substantiële vermindering. Er is geen definitie van achterstandswijken en van kansarme groepen.

² In potentie toetsbaar, aangezien de steden de gewenste toename moeten aangeven in de actieplannen Werk en Economie. Van het ijkpunt nuttig gebruikte bedrijfsoppervlak is het onduidelijk of het iets zegt over de werkgelegenheidsontwikkeling.

³ Het MKB wordt niet gedefinieerd en niet genoemd in de ijkpunten. Wat onder substantiële groei moet worden verstaan legt elke stad zelf vast in een actieplan Werk en Economie.

Cluster Onderwijs

Beoogd resultaat	Ijkpunt(en)	Afdekking	Toetsbaar?
De resultaten in het basisonderwijs, met name in de achterstandswijken, moeten worden verbeterd.	G4: jaarlijkse toename gemiddelde leerresultaten met tien procent; verwijzingen naar het speciaal onderwijs stabiliseren (via CITO-scores, onderwijsvoorrangsbeleid en verwijzingen speciaal onderwijs vaststellen). G21: de steden stellen streefcijfers vast (over doorstroomcijfers en de verwijzingen naar speciaal onderwijs).	deels ¹	ja, in potentie
Het rendement in het voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs moet worden verhoogd.	G4: verlagen aantal voortijdige schoolverlaters binnen vier jaar met 35%; verbeteren slaagpercentages met 25%. G21: nog vaststellen streefcijfers (ongediplomeerde schoolverlaters).	G4: ja G21: deels ²	ja, in potentie
Er dient een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt tot stand te komen.	G4: jaarlijkse groei aantal stage-/leerwerkplaatsen met 15%; 90% van de schoolverlaters binnen één jaar een baan (eind convenantsperiode), iedere jongere krijgt een startkwalificatie. G21: nog vaststellen streefcijfers (jongeren met startkwalificatie).	G4: ja G21: deels ³	ja, in potentie
Voor nieuwkomers wordt een sluitende aanpak ten aanzien van hun inburgering (inclusief NT2) gerealiseerd.	Eind convenantsperiode: wachttijd minder dan twee maanden, voldoende mogelijkheden educatief traject moeilijk bereikbare groepen, inburgeringsarrangementen, waaronder inburgeringscontracten.	deels ⁴	deels ⁵

¹ Het begrip achterstandswijk is onduidelijk. Hetzelfde geldt voor het ijkpunt onderwijsvoorrangsbeleid. Instroom in het speciaal onderwijs is geen goede indicator voor de resultaten van het basisonderwijs. De ijkpunten hebben betrekking op de output van het onderwijs en houden geen rekening met de input (kwaliteit instroom in het onderwijs). Dit maakt trends moeilijk te interpreteren.

² De afdekking voor de G21 is minder omdat het ijkpunt slaagpercentages ontbreekt.

³ De afdekking voor de G21 is minder omdat de ijkpunten stage-/leerwerkplaatsen en binnen een jaar werkzame schoolverlaters ontbreken.

⁴ Inburgeringsarrangement is niet geoperationaliseerd. Onduidelijk is wat moet worden verstaan onder voldoende mogelijkheden voor een educatief traject.

⁵ Alleen het ijkpunt wachttijd is toetsbaar.

Cluster Veiligheid

Beoogd resultaat	IJkpunt(en)	Afdekking	Toetsbaar?
De totale veiligheidsketen in de grote steden zal versterkt worden, met name de schakels (doelgroepgerichte) preventie, toezicht, opsporing, strafrechtspleging en tenuitvoerlegging.	Geen apart ijkpunt.	niet van toepassing	nee
De objectieve onveiligheid zal in de convenantsperiode verminderen.	Substantiële daling criminaliteitscijfers: berovingen/roofovervallen, inbraken en vandalisme (politieregistraties en politie-monitor).	ja	ja, in potentie ¹
Een verbetering van de veiligheidsbeleving aan het einde van de convenantsperiode zoals gemeten via bevolkingsenquêtes.	Geen apart ijkpunt.	niet van toepassing	ja, in potentie ²
Het aantal jongeren per 10 000 dat met de politie in aanraking komt, zal binnen de convenantsperiode, ten gevolge van de preventieve en repressieve inspanningen dalen met 30%. Het aantal taakstraffen en HALT-afdoeningen zal in de convenantsperiode jaarlijks met 10% toenemen.	Gelijk aan resultaat.	ja	ja
G4: Vanaf 1997 zullen heenzendingen van verdachten waartegen door de rechter voorlopige hechtenis is bevolen in de grote vier nog slechts bij tijdelijke pieken voorkomen. G15: Wat de relatie met het Openbaar Ministerie betreft is 1996 een opstartjaar, zowel voor de te realiseren prestaties als voor de daarvoor toe te kennen middelen.	Geen apart ijkpunt.	nvt	G4: ja G21: nee

¹ Er is niet gedefinieerd wat onder substantiële daling verstaan wordt.

² De verbetering van de veiligheidsbeleving is niet gekwantificeerd.

Cluster Zorg

Beoogd resultaat	IJkpunt(en)	Afdekking	Toetsbaar?
Er dient een sluitende aanpak te komen gericht op de meest kwetsbare mensen in de stedelijke samenleving. Deze groep bestaat uit diegenen wier problemen opeengestapeld worden met als dreiging uitzichtloze situaties. Het gaat om mensen zonder dak, die verslaafd zijn, die in psychische nood verkeren, die door de financiële bodem gezakt zijn, die geen uitzicht hebben op werk enzovoort. Voor deze sluitende aanpak ligt het initiatief bij de steden. De gezamenlijke inspanningen van de steden en het kabinet zijn erop gericht: – te voorkomen dat mensen in het vangnet terechtkomen; – zorg te dragen dat het vangnet goed functioneert; – te bewerkstelligen dat deze mensen ook weer uit het vangnet weg komen.	Geen apart ijkpunt.	niet van toepassing	nee

Cluster Leefbaarheid

Beoogd resultaat	Ijkpunt(en)	Afdekking	Toetsbaar?
De leefbaarheid van de stad, en vooral van de meest bedreigde wijken, zal in de convenantsperiode aanmerkelijk moeten verbeteren.	Te ontwikkelen leefbaarheidsthermometer: overlast, onveiligheid en kwaliteit woonomgeving.	ja	ja, in potentie ¹
Ruimtelijke segregatie in concentratiewijken van kansarmen dient te worden tegengegaan. Alleen G15: de opgave is te komen tot een gedifferentieerd woon- en leefmilieu.	Gemiddeld inkomen, aard verhuisbewegingen, gemiddelde omvang (publieke én private) investeringen in de wijk.	deels ²	deels ³

¹ Het meetinstrument, de leefbaarheidsthermometer, moest nog ontwikkeld worden. Daarin moesten ook de ijkpunten nader gedefinieerd worden.

² De ijkpunten sluiten aan bij het beoogde resultaat, maar dekken dit niet volledig af. De begrippen concentratiewijken van kansarmen en gedifferentieerd woon- en leefmilieu zijn niet nader gedefinieerd.

³ De in het resultaat en de ijkpunten genoemde begrippen zijn bij gebrek aan nadere definiëring niet direct toetsbaar.

1. Terugdringen (structurele) werkloosheid en bevorderen arbeidsplaatsen
Indicatoren:
 - Percentage geregistreerde werklozen op stadsniveau (naar etnische herkomst en werkloosheidsduur).
 - Aandeel werklozen in de potentiële beroepsbevolking in de aangewezen wijken ten opzichte van het stedelijk gemiddelde (naar etnische herkomst en werkloosheidsduur).
 - Aantal «werkzame personen» (=arbeidsplaatsen) naar SBI-sector (SBI = Standaard Bedrijfsindeling).

2. Versterking economische concurrentiepositie van de stad
Indicator:
 - Gemiddeld rapportcijfer voor het ondernemersklimaat in de gemeente (uitsluitend stadsniveau).

3. Verbeteren aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt
Indicator:
 - Aandeel op de bevolking (van 16 tot 25 jaar) dat maximaal over een vbo/mavo-diploma beschikt (uitsluitend stadsniveau).

4. Versterken positie stedelijke woonmilieus op de regionale woningmarkt
Indicator:
 - Aandeel huishoudens behorend tot de midden- en hogere inkomensgroepen

5. Verbeteren (fysieke) leefomgeving/leefbaarheid
Indicatoren:
 - Gemiddeld rapportcijfer voor de woonomgeving
 - Aandeel inwoners dat (zeer) tevreden is over de groenvoorzieningen in de buurt
 - Kengetal «verloedering»

6. Vergroten bereikbaarheid economische activiteiten
Indicator:
 Geen; kwalitatieve toetsing

7. Versterken sociale infrastructuur
Indicatoren:
 - Kengetal «sociale kwaliteit van de woonomgeving»
 - Maat gebaseerd op een (nog te ontwikkelen) vragenblok over aanvullend voorzieningengebruik
 Geen indicator voor beleid gericht op kwetsbare groepen: kwalitatieve toetsing

8. Verbeteren veiligheid, tevens veiligheid op scholen
Indicatoren:
 - Slachtofferschap in de eigen buurt van vermogensmisdrijven, vernielingen en verstoring van de openbare orde.
 - Aandeel in de bevolking dat zich «wel eens» onveilig voelt
 - Aandeel in de bevolking dat zich in de eigen buurt «wel eens» onveilig voelt.

- Aandeel jeugdige delictplegers en aandeel zware delicten ten opzichte van de totale omvang van de leeftijdscategorie 12–25 jaar. Geen indicator voor veiligheid op scholen: kwalitatieve toetsing.

9. Duurzaam herstel kwetsbare wijken

Indicator:

- Gemiddelde waarde van onroerende goederen in het kader van de Wet Onroerende Zaakbelasting (WOZ).

In het Beleidskader Stedelijke Vernieuwing wordt de stedelijke vernieuwing ondergebracht in twaalf prestatievelden; zes procesprestatievelden en zes inhoudelijke prestatievelden.

Procesprestatievelden

De procesprestatievelden hebben de volgende labels en toelichting (samengevat):

1. Toekomstgericht. *Oriëntatie op een termijn van ten minste tien jaar.*
2. Horizontale integratie: beleidsterreinen. *Integrale afstemming van het beleid binnen het fysiek domein, alsmede met de sociale en economische infrastructuur.*
3. Verticale integratie: schaalniveaus. *Doelstellingen op verschillende relevante schaalniveaus (onder meer regionaal).*
4. Kansen en ontwikkelingspotenties. *Op aspecten als ligging, bereikbaarheid, bevolkingsopbouw, milieukwaliteit, stedenbouwkundige kwaliteit, cultuurhistorie, en economische sterkten.*
5. Private investeringen. *Te realiseren multiplier, verhouding tussen overheidsinvesteringen en private investeringen.*
6. Prioriteiten, fasering en gebiedsgerichte aanpak. *Prioriteiten vaststellen binnen thema's, doelgroepen, woongebieden en/of bedrijfsterreinen.*

Inhoudelijke prestatievelden

De inhoudelijke prestatievelden hebben de volgende labels en toelichting (samengevat):

7. Fysieke condities economische versterking. *Maatregelen richten zich op creëren bedrijfsruimte in woongebieden en voor startende ondernemers, revitaliseren en ontwikkelen bedrijventerreinen, stimuleren kansrijke sectoren, en verbeteren bereikbaarheid.*
8. Aanbod van gevarieerde woonmilieus. *Variatie en differentie ten aanzien van woningtype, voorzieningen, functiemenging en dichtheid. Maatregelen ten aanzien van ontwikkelingen vraag en aanbod, huisvesting groepen die specifieke aandacht behoeven, bevorderen eigen woningbezit en particulier opdrachtgeverschap, tegengaan segregatie, flexibel en aanpasbaar bouwen.*
9. Omgevingskwaliteit. *Van de stad en de aandachtswijken. Het gaat om een mix van ruimtelijke en milieucomponenten. In ieder geval maatregelen om te komen tot beter groen in de dagelijkse leefomgeving en grootschalig groen in de stad.*
10. Duurzaamheid. *Maatregelen ten aanzien van bodemsanering, duurzaam bouwen, watersystemen, sanering van geluidhinder, en energiebesparing.*
11. Zorgvuldig ruimtegebruik. *Verdunning en verdichting van woon-/*

werkgebieden. Aangeven van mogelijkheden tot optimaal, intensief en multifunctioneel gebruik van ruimte.

12. *Versterking betrokkenheid bij de dagelijkse leefomgeving. Van bewoners en bedrijven, in ieder geval door middel van participatie in veranderingsprocessen in wijk en stad. Aandacht voor de organisatie van het beheer van de openbare ruimte en bevorderen van eigen woningbezit.*