

Beleidsdoorlichting Grotestedenbeleid

1 juni 2007

Inhoudsopgave

H1 Inleiding	2
1.1 Beleidsdoorlichting	2
1.2 Grotestedenbeleid	2
H2 Aanleiding: probleemcumulatie in de stad	5
2.1 Wat vooraf ging	5
2.2 Noodkreet van de G4 aanleiding voor GSB I	5
2.3 Verbeterde positie van de steden, maar cumulatie van problemen blijft actueel: GSB II	6
2.4 Gewijzigd maatschappelijk klimaat: GSB III	6
2.4 Toekomstverkenning GSB: problematiek nog actueel	7
2.5 Samenvattend	7
H3 Een rol voor het Rijk?	8
3.1 Een rol voor de overheid?	8
3.2 Een rol voor het Rijk?	9
3.3 Vormgeving rijksrol	10
3.4 Een rol in de toekomst?	10
3.5 Samenvattend	11
H4 Doelstelling en instrumentarium GSB	13
4.1 Doelstellingen GSB	13
4.2 Instrumentarium	14
4.3 Ingezette middelen	17
4.4 Evaluatie instrumentarium	19
4.5 Samenvattend	22
H5 Maatschappelijke effecten van het beleid	25
5.1 Beschrijving resultaten	25
5.2 Effectiviteit van het beleid	28
5.3 Samenvattend	30

H1 Inleiding

Met het aantreden van het kabinet Balkenende IV is de verantwoordelijkheid voor het Grotestedenbeleid overgegaan van het ministerie van BZK naar het ministerie van VROM. Deze beleidsdoorlichting heeft betrekking op de periode voor deze overgang. Daarom wordt nog vaak BZK genoemd, waar nu VROM zou staan.

1.1 Beleidsdoorlichting

Zoals aangekondigd in de Begroting 2006 heeft BZK een beleidsdoorlichting van artikel 9, het Grotestedenbeleid, uitgevoerd. Een beleidsdoorlichting is een evaluatie van beleid op het niveau van algemene of operationele doelstellingen uit de begroting. Een beleidsdoorlichting bestaat uit de onderstaande vaste onderdelen¹:

- a. beschrijving en analyse van het probleem dat aanleiding was voor het beleid
- b. beschrijving en motivering van de rol van de rijksoverheid
- c. beschrijving van de onderzochte beleidsdoelstellingen
- d. beschrijving van de gehanteerde instrumenten en analyse van de maatschappelijke effecten ervan.
- e. beschrijving van de budgetten die zijn ingezet

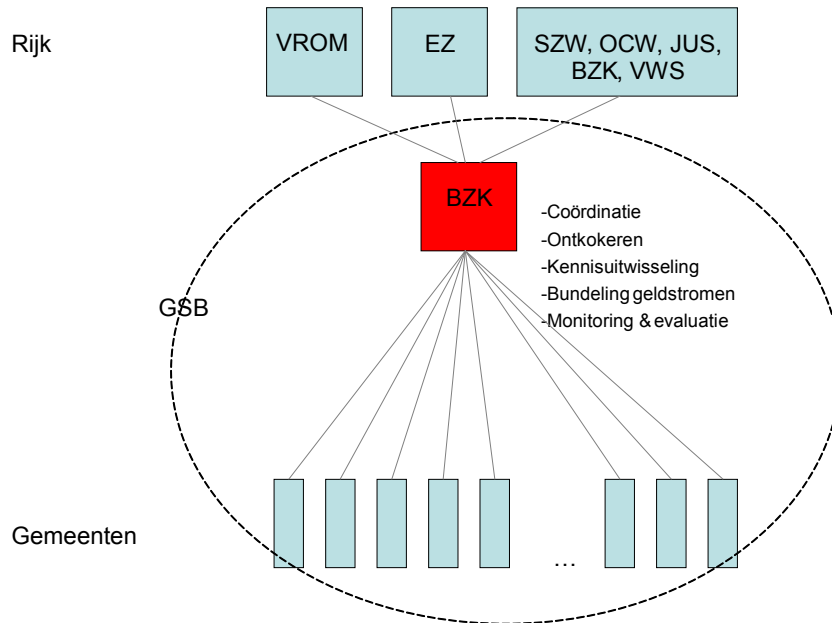
Een beleidsdoorlichting heeft het karakter van een syntheseonderzoek, waarbij zoveel mogelijk gebruik gemaakt wordt van onder meer effectenonderzoek ex post. Voor zover methodologisch verantwoorde effectevaluaties niet voorhanden zijn, is de bedoeling de beoogde effecten zo goed mogelijk te duiden.

1.2 Grotestedenbeleid

Grotestedenbeleid is een samenhangend stelsel van maatregelen genomen door steden en Rijk om de sociale en economische positie van steden te verbeteren, daar waar steden dit niet alleen kunnen. Dat krijgt vorm door enerzijds achterstanden te bestrijden en anderzijds kansen te vergroten. De steden bepalen welke maatregelen in hun stad of wijk nodig zijn en voeren deze uit. Het Rijk agendeert, coördineert, zorgt voor kennisuitwisseling en verspreiding, bundeling van geldstromen en bewaakt de voortgang dmv monitoring en signalering. Daarnaast neemt het Rijk belemmeringen voor het op stadsniveau bestrijden van samenhangende problemen weg door het coördineren en ontkokeren van beleid op rijksniveau. Het ministerie van BZK (is daarvoor verantwoordelijk en vervult een coördinerende rol tussen de steden en de ministeries (zie figuur 1).

¹ Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006 (RPE 2006), Staatscourant 28 april 2006, nr. 83

Figuur: 1



Het onderscheid tussen 'rijksbeleid' en 'stedelijk beleid' is daarbij lang niet altijd te maken. Omdat het een evaluatieinstrument uit de rijksbegroting is, richt deze beleidsdoorlichting zich echter primair op het instrumentarium op rijksniveau (coördinatie, ontkokeren, kennisuitwisseling, bundeling geldstromen, monitoring en evaluatie). De doorlichting behandelt niet de instrumenten die door gemeenten worden ingezet om de doelstellingen op lokaal niveau te bereiken.

Gelijktijdig aan deze beleidsdoorlichting GSB is gewerkt aan de beleidsdoorlichting van de fysieke pijler, één van de drie pijlers van het GSB. Beide documenten zijn in nauwe afstemming met elkaar tot stand gekomen en worden gelijktijdig aan de Tweede Kamer aangeboden.

Over het Grootstedelijk beleid is de afgelopen jaren veelvuldig gepubliceerd, zowel intern als door onafhankelijke adviesbureaus. Deze publicaties komen aan de orde bij de beantwoording van de verschillende onderdelen van deze beleidsdoorlichting. Er is nog beperkte ervaring opgedaan met effectevaluaties. Wel wordt hierin geïnvesteerd door het uitvoeren van kosten-batenanalyses en het opstellen van een leidraad voor kosten-batenanalyses.

De vaste onderdelen zijn terug te vinden in de hoofdstukindeling. Het tweede hoofdstuk gaat in op het probleem dat aanleiding was voor het beleid. Het derde hoofdstuk beschrijft en motiveert de rol van de Rijksoverheid. In het vierde hoofdstuk gaan we in op de beleidsdoelstellingen, het ingezette instrumentarium en de beschikbare budgetten. Hoofdstuk 5 beschrijft de effectiviteit van het gevoerde beleid.

Ten behoeve van het waarborgen van de kwaliteit en onafhankelijkheid van deze beleidsdoorlichting is een interdepartementale begeleidingscommissie samengesteld. Hierin hebben, naast de

betreffende beleidsdirectie en de directie Financieel Economische Zaken van BZK, ook EZ, VROM en Financiën zitting genomen.

H2 Aanleiding: probleemcumulatie in de stad

Inleiding

De eerste vraag in een beleidsdoorlichting is: “wat was de aanleiding voor het gevoerde beleid?”. Om die vraag te kunnen beantwoorden voor het Grotestedenbeleid is inzicht nodig in de geschiedenis die vooraf ging aan GSB zoals we dat nu kennen. Dit inzicht is tevens nodig om de rol van het Rijk, zoals beschreven in het volgende hoofdstuk, te begrijpen. In dit hoofdstuk gaan we daarom in op de oorsprong van het Grotestedenbeleid, van de jaren zestig tot nu. Aan het einde van dit hoofdstuk wordt een samenvatting in de vorm van antwoorden gegeven zoals beschreven in de RPE 2006.

2.1 Wat vooraf ging

Beleid specifiek voor de grootste steden start halverwege de jaren '60 als de 3 grote steden een brief schrijven aan de ministers van BZK en Financiën. Zij leggen een verband tussen de grote tekorten op hun begrotingen en de afwijkende omvang, structuur en problemen van grote steden.

In 1973 start de toenmalig staatssecretaris van Binnenlandse Zaken een overleg met de vier grote steden. Zij hebben daarmee één loket voor hun specifieke grootstedelijke problemen. Toch groeien de sociaal-maatschappelijke problemen in deze periode juist. In 1982 constateren Rijk en steden dat de grootstedelijke problematiek schuilt in de omvang en cumulatie van maatschappelijk en bestuurlijke problemen². De steden pleiten voor decentralisatie en differentiatie voor de vier grote steden.

In 1989 zet de commissie Montijn met het rapport ‘Grote steden, grote kansen’ de sociaal-economische problemen op de kaart. Tot dat moment hadden bestuurlijk-financiële discussies de agenda bepaald. Wat in de periode van 1965 tot 1990 grotestedenbeleid heette, richt zich dan ook vooral op bestuurlijk-financiële problemen. De échte voorlopers van het huidige grotestedenbeleid zijn te vinden in de stadsvernieuwingsoperaties, het probleemcumulatiegebiedenbeleid en sociale vernieuwing. De stadsvernieuwing richt zich op verbetering van de woningkwaliteit, terwijl er nog weinig aandacht was voor leefbaarheidsaspecten. Het zogenaamde Probleemcumulatiegebiedenbeleid was eigenlijk achterstandenbeleid, gericht op de verbetering van de positie van bewoners van wijken met een meervoudige achterstand en een relatief hoge concentratie bewoners van etnische minderheden. Eind jaren tachtig komt het begrip ‘sociale vernieuwing’ in zwang. Speerpunten zijn een impuls in het achterstandenbeleid en een nadruk op eigen initiatief van mensen in achterstandssituaties, ondersteund door de overheid.

2.2 Noodkreet van de G4

Ondanks de inspanningen van stadsvernieuwingsoperaties, probleemcumulatiegebiedenbeleid en sociale vernieuwing kampen de grote steden begin jaren negentig met omvangrijke achterstanden.

² Ministerie van BZK, ‘Een Schuyt, die tegen de stroom wordt opgeroeyt’, 1982

- De werkloosheid was meer dan het dubbele van het landelijk gemiddelde;
- Het gemiddeld inkomen was significant lager dan het landelijk gemiddelde;
- Het gemiddeld opleidingsniveau was significant lager dan het landelijk gemiddelde;
- Er was uitstroom van bedrijven en werkgelegenheid;
- Er was een eenzijdige voorraad goedkope, relatief minder aantrekkelijke woningen;
- Er waren grote kwetsbare groepen als verslaafden, dak- en thuislozen.

Doordat problemen op elkaar inwerkten, ontstond probleemcumulatie in de steden, met name in specifieke wijken en bij specifieke groepen. De samenhang, de concentratie en de aanwezigheid van relatief grote kwetsbare groepen, maakten de problemen specifiek grootstedelijk.

Steden bieden echter ook kansen: nieuwe ontwikkelingen op economisch en sociaal terrein vinden vaak het eerst plaats in de grote steden. De steden zijn de motor van de nationale economie. De kansen in de stad zijn echter niet gelijk bereikbaar voor iedereen in de stad. In de grote steden gaat een grote beschikbaarheid van banen samen met een grote werkloosheid. Juist deze combinatie van problemen en kansen heeft een negatief effect op de veiligheid en leefbaarheid.

De vier grote steden geven een noodkreet af richting het Rijk: zij redden het niet op eigen kracht. Zij vragen in 1994 om een Deltaplan voor de steden. Het Deltaplan dient zich primair te richten op het bestrijden van achterstanden. De G4 zien sociale vernieuwing als een randvoorwaarde voor economische vernieuwing. *Deze noodkreet van de G4 is de concrete aanleiding voor het inrichten van een specifiek Grotestedenbeleid, aanvankelijk gericht op de G4, later uitgebreid met de G27.*

2.3 Verbeterde positie van de steden, maar cumulatie van problemen blijft actueel

Na 1998 lag de werkloosheid in de steden nog steeds hoger dan het landelijk gemiddelde. De steden waren als vestigingsplaats weliswaar aantrekkelijker geworden, maar kampten nog steeds met te weinig en vaak verouderde bedrijfslocaties. De steden beschikten veelal over een eenzijdige, relatief goedkope woningvoorraad. De uitstroom van gezinnen met midden- en hoge inkomens ging onverminderd door. Ook de bereikbaarheid van steden stond onder druk.

Steden hebben, door hun grote voorraad goedkope woningen en het grote aanbod aan voorzieningen, een natuurlijke aantrekkingskracht op kansarmen. De grote instroom van nieuwkomers komt vooral in de G25 terecht. De steden staan voor de opgave deze groepen te integreren in de samenleving. De genoemde maatschappelijke opgaven in de steden zijn absoluut en relatief groot. Ze hangen nauw met elkaar samen en versterken elkaar. Deze grote stedenproblematiek blijft nog altijd actueel. Net als in 1994 leeft het besef dat grotestedenbeleid een zaak van lange adem is.

2.4 Gewijzigd maatschappelijk klimaat

In de periode 1999-2004 vindt op meerdere fronten een omwenteling plaats. De politieke en maatschappelijke agenda wordt gedomineerd door een discussie over veiligheid, sociale samenhang en integratie. De aanslagen op 11 september 2001 en de moord op Pim Fortuyn dienen daarbij als

katalysator. Daarnaast wordt Nederland getroffen door een stevige economische recessie. De sociaal-economische positie van de grote steden is weliswaar verbeterd, maar andere –specifiek grootstedelijke problemen- doen zich voor. Onder meer de segregatie binnen steden, zowel tussen wijken als bevolkingsgroepen, en de sociale veiligheid zijn belangrijke thema's. Onder deze omstandigheden komen Rijk en steden na lang onderhandelen tot een nieuw gezamenlijk beleidskader voor het GSB. De focus van de discussie ligt daarbij op het verwijderen van de zwakke kanten van het lopende GSB. De onderhandelingen gaan over de in te zetten middelen, de wijze waarop het thema veiligheid opgenomen wordt in het stelsel en het vinden van de juiste indicatoren om de voortgang te monitoren.

2.5 Toekomstverkenning GSB: problematiek nog actueel

In 2006 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken een toekomstverkenning Grotestedenbeleid uitgevoerd. Daaruit blijkt dat de problematiek in de grote steden weliswaar wijzigt, maar nog steeds actueel is.³

“Zonder nieuwe inspanningen nemen de verschillen binnen de Nederlandse steden de komende 10 jaar snel toe. In de stad wonen steeds meer succesvolle mensen die genieten van de voorzieningen en de economische kansen die de stad biedt. Maar in de stad wonen ook steeds meer mensen voor wie die kansen onbereikbaar zijn. De toenemende verschillen tussen kansrijken en kansarmen kunnen leiden tot sociale spanningen. Deze spanningen kunnen de stad tot een kruitvat maken’

Deze analyse wordt onderschreven door Het Centraal Planbureau (CPB), het Milieu- en Natuurplanbureau en het Ruimtelijk Planbureau (RPB)⁴. Volgens hen zullen de sociale en leefbaarheidsproblemen in bepaalde wijken, vooral in de grote steden, de komende decennia verder toenemen. Zij voorzien het ontstaan van een sterke tweedeling in de maatschappij.

2.6 Samenvattend

Deze samenvattende paragraaf geeft antwoorden op de vragen zoals beschreven in de Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006.

Vraag 1.

Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid?

De omvangrijke achterstanden in de steden, de cumulatie van problemen, gecombineerd met een klemmend beroep van de grote steden op het Rijk, waren aanleiding voor de start van het grotestedenbeleid.

Vraag 2.

Is dit probleem nog actueel?

³ Ministerie van BZK, ‘Steden van morgen, keuzes voor vandaag’, 2006

⁴ Centraal Planbureau, Milieu- en Natuurplanbureau en Ruimtelijk planbureau, ‘Welvaart en Leefomgeving’, 2006.

De problematiek is nog steeds actueel. Hoewel de relatieve positie van de steden is verbeterd, hebben zij op de gebieden onderwijs, veiligheid en leefbaarheid nog altijd een (grote) achterstand ten opzichte van het Nederlandse gemiddelde. Tussen en binnen de steden doet zich in toenemende mate tweedeling en segregatie voor: naast een kansrijke hoogopgeleide bevolking is er sprake van een grote groep kansarmen waarvoor de kansen die grote steden bieden voorbij gaan.

H3 Een rol voor het Rijk?

Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de achtergrond van de rol van de overheid... Achtereenvolgens komen aan bod de legitimatie van overheidsingrijpen, het waarom van een rol voor het Rijk en de vormgeving van de rijksrol. Aan het einde van dit hoofdstuk wordt een samenvatting in de vorm van antwoorden gegeven zoals beschreven in de RPE 2006.

3.1 Een rol voor de overheid?

In het vorige hoofdstuk is de aanleiding voor het voeren van overheidsbeleid geschetst. Primair gaat het daarbij om probleemcumulatie in specifieke wijken van grote steden. Deze paragraaf geeft een antwoord op de vraag waarom de overheid het tot haar verantwoordelijkheid rekent om een rol te spelen bij het oplossen van de problematiek.

Overheidsingrijpen was noodzakelijk doordat de markt geen oplossing bood voor de problematiek in achterstandswijken. Deze conclusie wordt onder meer door het onderzoeksbureau Rigo getrokken⁵. In een stedelijke omgeving gaat het vaak om hele wijken die moeten worden opgeknapt en vervangen. Het gaat om wijken met een concentratie van problemen, 'achterbuurten'. In de hele wereld zijn de voorbeelden zichtbaar – de markt kan deze problemen niet oplossen. Rendabele exploitatie is alleen mogelijk op een manier die sociaal-maatschappelijk niet acceptabel is (zie bijvoorbeeld de huisjesmelkers in Rotterdam). "Niemand zal als eerste tot vervanging overgaan. Het zijn deze risico's van verpaupering en de externe effecten die initiatief belemmeren, die de echte reden zijn voor overheidsinterventie bij vervanging", aldus het Rigo. Naast de tekortkomingen van de markt is ook het publieke eigenaarschap van de openbare ruimte een reden voor overheidsinterventie. "De overheid is eigenaar en beheerder van de publieke ruimte en beïnvloedt op die manier rechtstreeks de kwaliteit van een wijk". Tot slot wijst het CPB in zijn analyse ten behoeve van de toekomst van het Grotestedenbeleid op het volgende "als door cumulatie de problemen worden versterkt, lijkt er reden voor actief overheidsbeleid."⁶

⁵ Rigo, 'Toekomst stedelijke vernieuwing', 2006

⁶ CPB, notitie 'Grotestedenbeleid na 2009', 2006

Het RPB wijst erop er vanuit ruimtelijk-theoretisch perspectief twee redenen zijn voor overheidsingrijpen⁷.

- In de eerste plaats sociale rechtvaardigheid als legitimatie voor overheidsingrijpen. Ruimtelijk beleid als bijdrage aan een rechtvaardiger verdeling van middelen en kansen.
- In de tweede plaats welvaart als legitimatie voor overheidsingrijpen. Ruimtelijk beleid kan bijdragen tot welvaartsgroei en belemmeringen voor welvaartsgroei wegnemen. Beleid bestaat uit het faciliteren van de concentratie of het wegnemen van belemmeringen voor het vestigen van bedrijven.

Het RPB constateert dat in het grotestedenbeleid beide redenen van toepassing zijn, en is van mening dat er grenzen zijn aan de combinatie van doelstellingen. “Het begint er op te lijken dat de in de tweede helft van de jaren negentig binnen het GSB in zwang gekomen nadruk op welvaartsgroei via economie en woningmarkt zijn grens heeft bereikt, dan wel pas op lange termijn zijn doel kan bereiken. [...] Een residu van grootstedelijke problemen lijkt niet via deze weg op te lossen.”

Het RPB meent dat de overheid in de toekomst zal moeten kiezen. Is de legitimatie voor GSB gelegen in het bestrijden van achterstanden (cq sociale rechtvaardigheid) of in het bevorderen van welvaart? Beide leiden volgens het RPB tot een verschillende aanpak én tot een andere selectie van steden.

De keuze voor zowel achterstandenbeleid als een economische stimulans is echter een bewuste. Het bestrijden van achterstanden alleen was naar mening van Rijk én steden onvoldoende. Om mensen in achterstandssituaties perspectief te bieden moeten kansen worden gecreëerd. En om die kansen te kunnen benutten moeten achterstanden verdwijnen. De kansen en problemen zijn met elkaar verbonden. Het verenigen van beide doelstellingen blijkt in de praktijk mogelijk te zijn, maar maakt sturing en coördinatie complexer.

3.2 Een rol voor het Rijk?

In paragraaf 3.1 hebben we geconcludeerd dat overheidsingrijpen in de grote steden noodzakelijk was. In deze paragraaf gaan wij in op de vraag waarom er een rol is weggelegd voor de rijksoverheid.

De rol van het Rijk was in de eerste plaats gelegitimeerd doordat de grootstedelijke problemen het lokale belang overstegen:

- Grote steden zijn de motor van de nationale economie⁸
- De omvang van de problematiek in de achterstandswijken is een potentiële bron van maatschappelijke onrust

Ten tweede ging de omvang van de noodzakelijke – onrendabele – investeringen de spankracht van de gemeenten te boven. Ten derde was een kenmerk van de problematiek in achterstandswijken dat deze sectoroverstijgend was. Het ging om een cumulatie van problemen op de gebieden wonen, werken, leren en veiligheid. Om deze problemen effectief te kunnen bestrijden, was een integrale, afgestemde aanpak nodig. De regie voor de integrale aanpak ligt bij de gemeente. Voorwaarde is

⁷ Ruimtelijk Planbureau, ‘Toekomstverkenning grotestedenbeleid, een beschouwing’, 2006

⁸ O.a. J. Jacobs, M. Porter, F van Oort

echter dat de sectorale regelgeving op rijksniveau geen belemmering vormt. Deze voorwaarde was bij de start van het grotestedenbeleid niet vervuld. Er was sprake van verkokering in financiering en regelgeving vanuit het Rijk.

3.3 Vormgeving rijksrol

GSB is een zaak van Rijk en steden – maar dat wil niet zeggen dat voor beide dezelfde rol is weggelegd. Steden zijn de echte uitvoerders van het grotestedenbeleid. Als lokale overheid is de gemeente bij uitstek in staat om integraal belangen af te wegen, prioriteiten te stellen en lokaal maatwerk te realiseren. De plannen worden voorgelegd aan de gemeenteraad en vastgelegd in MOP's.

Het Rijk stuurt op hoofdlijnen en toetst of de MOP's voldoen aan de rijksbrede beleidskader. Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft namens het Rijk een coördinerende rol. Het Rijk geeft zijn verantwoordelijkheid vorm door:

- *ontkokering van beleid en budgetten op rijksniveau* – verkokering tussen en zelfs binnen ministeries vormt een belemmering voor een integrale aanpak op lokaal niveau. Een goed voorbeeld is de definitie van de doelgroepen voor drugshulpverlening en psychiatrie. Drugsgebruik is een contra-indicatie voor psychiatrische behandeling, zodat veel overlastgevende verslaafden met een 'dubbele diagnose' niet behandeld kunnen worden.
- *bundeling van budgetten op rijksniveau* – bij de start van het Grotestedenbeleid hebben gemeenten te maken met een veelheid aan financiële regelingen, met ieder een eigen doelstelling, looptijd en financiële verantwoording. In de praktijk leidt dit tot 'het zoeken van een project bij het budget' in plaats van effectieve inzet van middelen op de onderwerpen waar dit het hardst nodig is.
- *coördineren, agenderen en stimuleren* door aanvullende wet- en regelgeving en impulsbudgetten en door het vastleggen van resultaatgerichte afspraken in convenanten
- *het verzamelen en verspreiden van kennis* – steden kunnen van elkaar leren door succesvolle aanpakken uit de ene wijk te kopiëren in een andere wijk met soortgelijke problemen.
- *monitoring en evaluatie* van de voortgang van het beleid, onder gelijktijdige harmonisatie van de verschillende instrumenten daarvoor.

Het instrumentarium dat het Rijk hiervoor inzet is uitgewerkt in hoofdstuk 4.

3.4 Een rol in de toekomst?

Het CPB heeft op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken een beschouwing geschreven over de toekomst van het grotestedenbeleid en de rol die het Rijk daarbij moet vervullen.^{9, 10} Het CPB

⁹ CPB, notitie 'Grote Stedenbeleid na 2009', 2006

¹⁰ Het CPB wijst erop dat de notitie nadrukkelijk een verkenning van toekomstige ontwikkelingen betreft en derhalve niet geschikt is voor conclusies over in het verleden gevoerd beleid. Dat zou geen recht doen aan de ontwikkelingen die de steden en de stedelijke problematiek de afgelopen jaren hebben meegemaakt en die uiteraard implicaties hebben voor de legitimiteit en het vormgeven van beleid.

wijst erop dat de centrale vraag voor het in stand houden van een afzonderlijk Grotestedenbeleid in de toekomst steeds moet zijn in hoeverre de aard en de omvang van de problemen in de grote steden afwijken van die van de rest van het land. Daarbij dient rekening gehouden te worden met de vraag of de omvang van de problemen wordt veroorzaakt door verschillen in bevolkingssamenstelling of dat er sprake is van een cumulatie-effect of een ruimtelijk effect. In geval van een cumulatie- of ruimtelijk effect is dat een duidelijke reden voor een apart grotestedenbeleid.

Het CPB komt – op grond van een analyse per sector - tot de conclusie dat er voor het Rijk in de toekomst vooral een rol is weggelegd in het voeren van generiek beleid gericht op de onderkant van de arbeidsmarkt. Op de gebieden onderwijs, criminaliteit en leefbaarheid is juist behoefte aan een groter decentralisatie van bevoegdheden én budgetten (bijvoorbeeld via het gemeentefonds). Op het gebied van de woningmarkt zou het Rijk een indirecte, initiërende of coördinerende rol kunnen spelen.

Het CPB ziet dus op verschillende terreinen een grote(re) rol voor de lokale overheid. De gemeente voert regie en investeert in de wijken waar dat nodig is. Het CPB geeft dan ook ter overweging om het voeren van lokaal beleid te koppelen aan het decentraliseren van de budgetten, bijvoorbeeld via het Gemeentefonds. De rol van het Rijk is in dat geval:

- agenderen en het opstellen van brede beleidsmatige kaders;
- druk uitoefenen, eventueel met behulp van aanvullende wet- en regelgeving en financiële middelen;
- aanbrengen van samenhang in rijksbeleid (ontkookering), met name in de sociale pijler;
- ontwikkelen en verspreiden van kennis.

De conclusies van het CPB worden onderschreven door veel gemeenten, zoals onder meer blijkt uit het pamflet 'Verbonden mensen, dynamische steden' van de G27. In de toekomstverkenning "Steden van morgen, keuzes voor vandaag" verkent het ministerie van BZK dan ook de mogelijkheden voor een nieuw GSB-stelsel. In dit stuk worden drie sturingsmodellen genoemd: decentralisatie (de stad doet het zelf), een charter (samen denken, samen doen) en 'afpraak is afspraak' (zwaartepunt bij het Rijk).

3.5 Samenvattend

Deze samenvattende paragraaf geeft antwoorden op de vragen zoals beschreven in de Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006.

Vraag 3, 4 en 5.

Wat is de oorzaak van het probleem en waarom rekent de overheid en meer specifiek het Rijk het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem om te lossen?

Overheidsingrijpen was noodzakelijk doordat de markt geen oplossing bood voor de problematiek in achterstandswijken. Daardoor is gemeentelijk beleid ingezet op achterstandswijken. Grote problemen in steden overstijgen echter het lokale belang. In de eerste plaats vanwege het grote belang van de steden voor de nationale economie (welvaartsprincipe), in de tweede plaats van de maatschappelijke

urgentie van de achterstandsproblematiek van bepaalde bevolkingsgroepen (rechtvaardigheidsprincipe). Tot slot gingen de benodigde investeringen de spankracht van gemeenten te boven. Daardoor is ligt er ook een verantwoordelijkheid bij het Rijk.

Vraag 6.

Hoe is de verantwoordelijkheid vorm gegeven en waarom?

Steden bepalen welke resultaten bereikt moeten worden in hun stad en op welke wijze dat gerealiseerd kan worden. Zij leggen primair verantwoording af aan de gemeenteraad. Het Rijk schept voorwaarden en neemt belemmeringen weg. Het ministerie van BZK heeft een coördinerende rol en stuurt op hoofdlijnen, coördineert en faciliteert.

H4 Doelstelling en instrumentarium GSB

Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de wijze waarop het Rijk invulling heeft gegeven aan zijn rol in het Grotestedenbeleid. We bespreken daartoe doelstellingen, ingezette instrumenten en financiële middelen en gaan in op de belangrijkste evaluaties van het instrumentarium.

We gaan in dit hoofdstuk – of elders in deze beleidsdoorlichting – niet in op de instrumenten die door gemeenten worden ingezet om de doelstellingen op lokaal niveau te bereiken. Hoofdstuk 5 beschrijft wel de *maatschappelijke* effecten van het grotestedenbeleid als geheel: het resultaat van de gecombineerde inspanningen op lokaal niveau en op Rijksniveau. Daar zal de vraag beantwoord worden 'leidt het grotestedenbeleid tot merkbare verbetering van de positie van de grote steden?'.
leidt het grotestedenbeleid tot merkbare verbetering van de positie van de grote steden?'

4.1 Doelstellingen GSB

De doelstelling van het grotestedenbeleid is sinds de start geëvolueerd en aangepast aan de veranderende opgave in de steden. In essentie bleef het hoofddoel steeds hetzelfde: het verbeteren van de relatieve sociaal-economische positie van de grote steden ten opzichte van het Nederlands gemiddelde. De bijbehorende doelstelling voor de instrumenten op Rijksniveau is dan in essentie de grote steden in staat te stellen de hun ter beschikking staande overheidsgelden hier zo effectief en efficiënt mogelijk voor in te zetten.

In de eerste convenantsperiode van het grotestedenbeleid was de doelstelling: "de revitalisering van de sociaal economische motorfunctie van de steden"¹¹. In de tweede GSB-periode werd deze doelstelling verder uitgewerkt en als volgt geformuleerd: *"te komen tot een complete, vitale stad, die in fysiek, economisch en sociaal opzicht voldoet aan de – steeds hogere – eisen die bewoners, bedrijven, instellingen, bezoekers en recreanten nu en in de toekomst aan de stad stellen: een stad die sociaal, leefbaar en veilig is en kansen biedt aan burgers die deze kansen nodig hebben en ze ook daadwerkelijk benutten. Een economisch vitale stad, met hoogwaardige vestigingslocaties, die werk biedt aan wie dat zoekt."¹²*

De overkoepelende doelstelling werd geconcretiseerd in negen maatschappelijke doelstellingen:

1. terugdringen (structurele) werkloosheid en bevorderen van arbeidsplaatsen
2. versterking economische concurrentiepositie van de stad
3. verbeteren aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt
4. versterken positie stedelijke woonmilieus
5. verbeteren leefomgeving / leefbaarheid
6. vergroten bereikbaarheid economische activiteiten
7. versterken sociale infrastructuur

¹¹ Ministerie van BZK, 'Steden op Stoom, Tussenstand GSB 1994 – 2002', 2002

¹² Ministerie van BZK, 'Evaluatie Tweede Convenantsperiode Grotestedenbeleid (1999 – 2004)', 2006

8. verbeteren veiligheid, tevens aandacht voor veiligheid op scholen
9. duurzaam herstel van kwetsbare wijken

De missie van GSB III is: *“Krachtige steden, waarin zichtbare resultaten worden geboekt met een minimum aan bureaucratie. Een krachtige stad is een stad waar het veilig is, die werk biedt aan wie dat zoekt en die voldoet aan de eisen die inwoners, bedrijven en instellingen stellen. Een krachtige stad levert concrete resultaten die bijdragen aan het realiseren van de GSB-doelstellingen”*.¹³

De missie werd uitgewerkt in vijf concrete doelstellingen:

- het verbeteren van de objectieve en subjectieve veiligheid;
- het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving;
- het verbeteren van de sociale kwaliteit van de samenleving;
- het binden van de midden- en hogere inkomens aan de stad;
- het vergroten van de economische kracht van de stad.

4.2 Instrumentarium

Het grotestedenbeleid is opgezet als een lerend stelsel. Het instrumentarium dat het Rijk heeft ingezet om invulling te geven aan zijn verantwoordelijkheid heeft zich dan ook door de jaren heen ontwikkeld en verfijnd. Lessen uit het verleden zijn ter harte genomen en toegepast. Ten behoeve van de leesbaarheid beschrijven wij in deze paragraaf het instrumentarium uit GSB II en de aanvullingen daarop uit GSB III.

In paragraaf 3.3 werd al aangegeven dat de steden de werkelijke uitvoerders zijn van het grotestedenbeleid. Het Rijk stuurt op hoofdlijnen en heeft een aantal coördinerende taken, die worden ingevuld door de afdeling grotestedenbeleid van het ministerie van BZK. Het rijksinstrumentarium is gericht op een verandering van werkwijze bij zowel Rijk als steden. Het Rijk moet voorwaarden scheppen en knelpunten wegnemen zodat op stedelijk niveau de doelstellingen uit de vorige paragraaf behaald kunnen worden. Het figuur in paragraaf 1.2 maakt dat inzichtelijk.

Om de genoemde taken (coördinatie, ontkokeren, kennisuitwisseling, bundeling van geldstromen en monitoring & evaluatie) uit te voeren zette het Rijk in GSB II de volgende instrumenten in:

1. Meerjarige resultaatsafspraken in convenanten

Het belangrijkste instrument van Rijkszijde om de doelstellingen te realiseren zijn de convenanten die met de GSB-steden zijn afgesloten. De overkoepelende doelstellingen zijn door Rijk en steden gezamenlijk geformuleerd, maar steden bepalen daarbinnen hun eigen ambities in een Meerjaren Ontwikkel Plan (MOP). Het Rijk toets op hoofdlijnen. In de convenanten staan de sturingsprincipes van GSB centraal: integraliteit en ontkokering, interactieve samenwerking tussen Rijk en steden, meer

¹³ Ministerie BZK, ‘Samen werken aan de Krachtige Stad’, 2004

ruimte voor een sterke lokale regie en duidelijke, bindende resultaatafspraken en het afleggen van rekenschap. Door de meerjarige resultaatafspraken tussen steden en Rijk en het volgen van de resultaten met een samenhangend monitorsysteem werden de steden geacht beter in staat te zijn om hun maatschappelijke en bestuurlijke opgaven te volgen en te realiseren.

2. Innovatie en Kennisuitwisseling

- Met de impulsbudgetten 'Digitale broedplaatsen' en 'onze buurt aan zet' zijn lokale innovatieve projecten gestimuleerd, gericht op het bevorderen van sociale samenhang in de buurt. In de 'digitale broedplaatsen' werd in een experimentele omgeving gekeken hoe ICT kan worden ingezet voor het bevorderen van sociale samenhang in de buurt (bijvoorbeeld: een interactieve website waar buurtbewoners kunnen meepraten over de herstructurering van hun wijk). Het doel van 'Onze buurt aan zet' was het bevorderen van veiligheid, leefbaarheid, integratie en sociale cohesie in aandachtswijken via burgerparticipatie.
- In 2001 hebben Rijk en Steden het Kenniscentrum Grote Steden opgericht. Het Kenniscentrum moet een spin in het web zijn van kennis en ervaring op het terrein van GSB.

3. Monitoring en signalering

- Om de voortgang van de maatschappelijke doelstellingen te kunnen monitoren is tot 2004 jaarlijks een Jaarboek Grotestedenbeleid verschenen met een vaste set (kwantitatieve) indicatoren. Daarnaast kende de fysieke pijler de ISV-monitor (monitoring voortgang van de resultaatafspraken in het kader van ISV). Voor de pijler Economie was de Benchmark Gemeentelijk Ondernemingsklimaat de belangrijkste monitor. Met de invoering van GSB III is er één gezamenlijke monitor gekomen. Het aantal monitormomenten is teruggebracht naar drie: bij de start, halverwege en aan het einde van de convenantsperiode.
- Naast de monitoring via kwantitatieve instrumenten maakte het Rijk gebruik van (bestuurlijk) overleg als signaleringsinstrument.
 - o Accountmanagers van BZK en VROM hadden intensief contact met de GSB-coördinatoren in de steden
 - o Periodiek bezoek van de ministers van BZK en VROM aan de steden
 - o Instelling van een Expertteam Uitvoering GSB – bestaande uit oud-bestuurders – dat de steden op afroep terzijde kon staan bij het aanpakken van ingewikkelde stadsproblematiek
 - o Instelling van de "Onderraad" zodat de verantwoordelijk minister zijn coördinerende rol kon vervullen
 - o Regelmatig bestuurlijk overleg tussen het Rijk en alle steden onder voorzitterschap van de coördinerend minister

- Sinds 1999 zijn de budgetten waarvoor de coördinerend minister (mede)verantwoordelijk was opgenomen in het Extracomptabel overzicht GSB (ECO). Het ECO maakte als bijlage onderdeel uit van de begroting van het Ministerie van BZK. Het ECO maakte reikwijdte en omvang van het GS transparant.
- Voor de fysieke pijler (ISV) zijn specifieke instrumenten ontwikkeld. Hiervoor wordt verwezen naar de betreffende beleidsdoorlichting.

4. Verantwoording en evaluatie

De steden hebben beleidsmatig en financieel verantwoording afgelegd aan het Rijk. Daarnaast heeft het Rijk zelf op meerdere momenten geëvalueerd.

- Beleidsmatige verantwoording steden: de steden dienden alleen aan het einde van de GSBII periode verantwoording af te leggen. De wijze van verantwoorden verschilde – gegeven het verschil in invalshoek - sterk per pijler. Voor de doeluitkering ISV en Niet-fysieke stadseconomie dienden de steden zich op *output* te verantwoorden. Ten behoeve van de overkoepelende GSB-convenanten dienden de steden verantwoording af te leggen over de *outcome*-afspraken met het Rijk.
- De 42 specifieke uitkeringen van GSB II kenden elk hun eigen verantwoordingssystematiek: jaarlijks, projectmatig of meerjarig. Daarbij bleef ieder departement afzonderlijk verantwoordelijk voor de beoordeling van de verantwoording en afrekening van de specifieke uitkeringen.
- GSB II kende meerdere evaluatiemomenten. Ten eerste heeft het CPB een ex-ante evaluatie uitgevoerd. Ten tweede waren er zelfanalyses van de steden. Ten derde is er een uitgebreide tussenevaluatie, inclusief externe advisering, uitgevoerd. Tot slot is in juni 2006 GSB II volledig geëvalueerd.
- Onder GSB III is er één verantwoordingsmoment: aan het einde van de convenantsperiode.

5. Aanbrengen samenhang in rijksbeleid

Om de maatschappelijke doelen te bereiken hebben steden en Rijk afgesproken dat ze volgens een integrale werkwijze te werk zouden gaan. Om tot een samenhangende Rijksaanpak te komen heeft BZK een coördinerende rol.

6. Ontkokering van rijksbudgetten

Na een aanzet in de GSB-I periode, is in GSB II een aantal budgetten van de ministeries van VROM, LNV en EZ gebundeld tot één integraal budget: het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). Dit budget is bedoeld voor stedelijke vernieuwing, maar ook voor het versterken van de economische infrastructuur en het voorzien in voldoende groen in de stad.

In de 'bijdrageregeling sociale integratie en veiligheid' zijn eveneens in GSB II middelen van BZK en OCW samengebracht die erop gericht zijn om de kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving te versterken, jeugdcriminaliteit en voortijdig schoolverlaten tegen te gaan en de Nederlandse

taalvaardigheid bij oudkomers te verbeteren. Daarnaast zijn de specifieke uitkeringen voor maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid per 1 januari 2001 samengevoegd. Met de vorming van het Fonds Werk en Inkomen zijn de rijksbijdragen op het terrein van werkgelegenheidsbeleid met ingang van 1 januari 2001 vrijwel ontschot¹⁴.

In GSB III zijn drie brede doeluitkeringen tot stand gebracht. De drie BDU's zijn een bundeling van 42 afzonderlijke geldstromen. Binnen een BDU kan een stad het geld vrij besteden, mits er resultaat geboekt wordt. De steden leggen per BDU éénmalig verantwoording af aan het Rijk.

7. Harmonisatie van de monitors en financiële verantwoordingen

In de GSB II – periode is onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om de GSB-monitoring te vereenvoudigen. In GSB III heeft dit geleid tot de realisatie van een zogenoemd één monitorloket (stroomlijning van sectorale monitors met de GSB-monitor) en een sterke reductie van het aantal monitormomenten – van jaarlijks naar drie keer: bij aanvang, halverwege (midterm review) en aan het einde van de convenantperiode.

Ook de financiële verantwoording is – na onderzoek onder GSB II – sterk vereenvoudigd onder GSB III. Steden leggen aan het einde van de convenantsperiode, in 2010, éénmalig verantwoording af over de besteding van de BDU-middelen.

4.3 Ingezette middelen

De financiering van het grotestedenbeleid is te verdelen in twee geldstromen:

- A. uitkeringen van het Rijk aan de steden ter financiering van de convenantsafspraken – sinds 2005 gebundeld in Brede Doeluitkeringen;
- B. de kosten van coördinatie op Rijksniveau en het faciliteren van het grotestedenbeleid (i.c. de rol van BZK, bijvoorbeeld de oprichting van het kenniscentrum, uitvoering van de monitor et cetera)

De uitkeringen aan de steden, ter financiering van de afspraken in het kader van het Grotestedenbeleid (vastgelegd in de convenanten), bestonden in de tweede convenantsperiode uit circa 42 specifieke uitkeringen, verdeeld over de drie pijlers van het grotestedenbeleid (werk & economie, fysiek en sociaal). In totaal was de Rijksbijdrage voor de steden in de gehele convenantsperiode circa € 11 miljard – afkomstig van verschillende departementen.

In onderstaand overzicht zijn de kosten van het grotestedenbeleid in de tweede convenantsperiode samengevat. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen uitkeringen aan de steden enerzijds en de kosten van het coördineren en faciliteren op rijksniveau anderzijds.

¹⁴ Met de komst van de Wet Werk en Bijstand is het Fonds Werk en Inkomen daar in opgegaan

Tabel: Rijksuitgaven GSB II (x € 1 miljoen)¹⁵

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Totaal GSB II
A Uitkeringen aan steden	1.404	1.851	1.871	1.814	1.999	2.174	11.113
Pijler Werk en Economie	613	882	1.156	1.004	975	1.023	5.653
Pijler Fysiek	407	506	99	96	265	429	1.802
Pijler Sociaal	384	463	616	714	759	722	3.658
B. Kosten rijksniveau							
Apparaatskosten	n.b.	3,6	3,6	4,2	4,4	4,2	20
Faciliteren GSB	n.b.	3,1	31,0*	4,4	7,0**	3,2	48,7

* inclusief éénmalige uitkering gemeente Enschede van 27 miljoen als bijdrage aan de wederopbouw van de wijk Roombeek.

** inclusief éénmalige budgetten voor expertteam GSB en bijdrage Stedelijk Innovatieprogramma

De GSB uitkeringen maakten gemiddeld 8% uit van het totale budget van de GSB-steden.

Zoals toegelicht in de vorige paragraaf werden onder GSB III de verschillende geldstromen gebundeld in drie Brede Doeluitkeringen (BDU's). Voor de volledig convenantsperiode is onder GSB III voor de steden een budget van bijna € 4 miljard beschikbaar, verdeeld over de drie BDU's. De BDU Economie bevat 162 miljoen in 5 jaar, de BDU Fysiek € 1,1 miljard en de BDU sociaal, integratie en veiligheid €2,6 miljard. Het gaat grotendeels om bundeling van bestaande geldstromen. Onderstaand overzicht geeft de realisatie over 2005 en de begroting voor 2006. Net als in het overzicht in paragraaf 4.2.2. is onderscheid gemaakt naar de kosten van het coördineren en faciliteren op Rijksniveau en de bijdragen van het Rijk aan de steden ter financiering van de convenantsafspraken (BDU's).

Tabel: Rijksuitgaven GSB in derde convenantsperiode (x € 1 miljoen)¹⁶

	2005 (realisatie)	2006 (realisatie)	2007 (begroting)	2008 (begroting)	2009 (begroting)	Totaal GSB III
A. Uitkeringen aan steden	626	751	734	787	816	3.714
BDU Economie	29	32	18	40	34	153 ¹⁷
BDU Fysiek ¹⁸	183	178	179	228	271	1.039
BDU Sociaal	414	541	537	519	511	2.522
B. Kosten rijksniveau						
Apparaatskosten	4,0	3,2	3,2	3,2	3,2	17

¹⁵ Financieel Jaarverslagen Rijk (2002 - 2005) en Ministerie van BZK, 'Evaluatie Tweede Convenantsperiode Grotestedenbeleid (1999 - 2004)', 2006

¹⁶ Rijksbegroting 2007

¹⁷ Plus € 10 miljoen nog niet verdeeld

¹⁸ Het ISV kent een uitfinanciering in 2010.

Faciliteren GSB	2,0	2,3	4,9	5,0	5,0	19
-----------------	-----	-----	-----	-----	-----	----

Doordat de arbeidsreïntegratiebudgetten geen deel meer uitmaken van de GSB-middelen is de totale uitkering aan de steden in de GSB III periode fors gedaald ten opzichte van GSB II. De GSB uitkeringen maken in GSB III gemiddeld 3% uit van het totale budget van de GSB-steden. Voor de G4 is dat (in 2006) 2,9%, voor de G29 3,4%.

4.4 Evaluatie instrumentarium

Het instrumentarium voor GSB II is op meerdere momenten geëvalueerd – zowel intern door BZK als extern. In mindere mate geldt dat ook voor (onderdelen van) het GSB III instrumentarium. In deze paragraaf gaan wij in op de belangrijkste bevindingen uit die evaluaties. In de eerste plaats bespreken wij algemene bevindingen. Daarna gaan we meer specifiek in op conclusies ten aanzien van het ISV-instrumentarium, de doelstellingen, de resultaatsafspraken tussen Rijk en gemeenten, de BDU's en de bureaucratische lasten van het stelsel.

a. Algemene bevindingen

Onderzoeksbureau Ecorys¹⁹ heeft in 2006 het GSB II instrumentarium geëvalueerd. Dat leidde tot de volgende conclusies:

- de aandacht voor en – hoewel in mindere mate – de daadwerkelijke integraliteit van het gemeentelijk beleid is over de hele linie toegenomen. Dit is vaak, maar niet alleen, aan GSB toe te schrijven. Bovenal leidt het gebieds- en wijkgericht werken in de praktijk tot meer integraliteit in de aanpak en uitvoering. GSB heeft een sterke faciliterende werking gehad, zowel financieel als organisatorisch (samenbindend).
- Het resultaatgericht werken is toegenomen, vooral op projectniveau. Op programmaniveau blijkt dit in de praktijk lastiger – met name door de wijze waarop de beoogde resultaten zijn geformuleerd. Outcome-indicatoren zijn lastig beïnvloedbaar en verdwenen daarom langzaam uit zicht. Binnen ISV is wel over een aantal indicatoren zoals vooraf overeengekomen kwantitatieve outputverantwoording afgelegd.
- GSB II heeft nauwelijks effect gehad op de regionale samenwerking van steden.
- Een belangrijk indirect effect van GSB is dat steden elkaar gemakkelijker weten te vinden. GSB II heeft bijgedragen aan een deling van wederzijdse inzichten op gebied van zowel integraal als resultaatgericht werken.

Uit de door de steden ingeleverde zelfevaluatie van de convenantsafspraken bleek dat 58% van de doelen niet was bereikt. Afspraken tussen steden en het Rijk, over hoe doelen bereikt moeten worden, bleken moeilijk meetbaar te maken. De sturing op maatschappelijke effecten (outcome) was te abstract en een deel van de ambities bleek te hoog gegrepen. De complexiteit van factoren die invloed hebben op maatschappelijke effecten was te hoog en stond te ver weg van de realiteit in de wijken.

¹⁹ Ecorys, 'Evaluatie beleids- en procesmatige effecten GSB II', 2006

In de evaluatie van de GSB II periode²⁰ wordt ten aanzien van het instrumentarium geconcludeerd dat de bestuurlijke opgave – zoals die bij de start van GSB II werd geformuleerd – slechts deels werd vervuld. Steden en rijk werkten resultaatgericht, knelpunten op stedelijk niveau werden weggenomen en door middel van onder ander het Kenniscentrum kwamen innovatie en kennisuitwisseling tot stand. Daar staat tegenover dat het Rijk niet integraler ging werken, dat de Rijksbudgetten slechts deels ontkokerd werden en dat de harmonisatie van monitoring en verantwoording niet gerealiseerd werd. Volgens de verkenning Sociale Infrastructuur dient er met name binnen het sociale domein nog verder te worden ontschot en gedereguleerd. Deels zijn deze doelstellingen in de GSB III periode wél gehaald (BDU's, harmonisatie van monitoring en verantwoording).

In theorie had de GSB regelgeving (algemene maatregelen van bestuur, ministeriele regelingen en beschikkingen) ook zonder convenant ingevoerd kunnen worden of had het Rijk de bijdrage aan de steden kunnen toevoegen aan de algemene uitkering van de gemeenten. Dit had wellicht de administratieve lasten beperkt en de gemeenten meer ruimte geboden in te spelen op de lokale behoeften. Zeker in de beginfase van nieuw beleid kan veel ruimte echter ook tot ondoelmatigheden leiden. Door het gebruik van convenanten werd het gezamenlijk commitment van Rijk en steden benadrukt; steden en Rijk hebben voor meerdere jaren een kader waar ze in kunnen werken waardoor het GSB een herkenbare plaats krijgt.

Hieronder wordt nader ingegaan op aspecten van het instrumentarium.

b. De doelstellingen

Het Ruimtelijk Planbureau concludeert in de eerdergenoemde beschouwing over grotestedenbeleid in de toekomst²¹ dat het GSB te maken heeft gekregen met een verschuiving van doelstellingen: van achterstandsbeleid naar meer nadruk op welvaartsgroei. Deze verschuiving van doelstelling leidde er echter niet toe dat oude doelstellingen van tafel gingen, maar resulteerde erin dat het grotestedenbeleid een container werd van doelstellingen en instrumenten. Het RPB pleit dan ook voor het aanbrengen van focus in het grotestedenbeleid. Het Rijk dient zich daarbij te laten leiden door een heldere prioritering. Die prioritering betreft vooral een keuze tussen de waarde van welvaartsgroei en die van sociale rechtvaardigheid (zie paragraaf 3.2). De keuze voor een beleidsinstrumentarium én de selectie van steden vloeit voort uit de genoemde prioritering.

²⁰ Ministerie van BZK, 'Evaluatie Tweede convenantsperiode grotestedenbeleid (1999 – 2004)', 2006

²¹ Ruimtelijk Planbureau, 'Toekomstverkenning grotestedenbeleid, een beschouwing', 2006

Tijdens de toekomstverkenning grotestedenbeleid, uitgevoerd door BZK²², bleek dat veel betrokkenen zich herkennen in de stelling van het RPB dat GSB lijdt onder een teveel aan doelstellingen. (Dat betekent overigens niet dat zij, net als het RPB, vinden dat een keuze tussen achterstandsbestrijding of welvaartsbevordering daaraan ten grondslag dient te liggen).

In het kader van de toekomstverkenning grotestedenbeleid van BZK heeft professor Fleurke onderzoek gedaan naar de bestuursrechtelijke verhoudingen tussen Rijk en steden, met name onder GSB III²³. Daarbij wijst Fleurke op het naar zijn mening ontbreken doelstellingen van nationaal belang in het beleidskader van GSB III. Het Rijk is naar zijn mening in beleidsmatig opzicht onvoldoende aanwezig in het stelsel. De rol van het Rijk beperkt zich tot het verstrekken van geld, het controleren van de verantwoording, het faciliteren van de steden.

Toch ontstaat uit de beleidsnota 'Samenwerken aan de Krachtige Stad, Stelsel GSB III' een enigszins genuanceerder beeld. Uitgangspunt voor het beleidskader en de daaruit voortvloeiende prestatieafspraken zijn de rijksprioriteiten ten aanzien van stedelijke vernieuwing, economisch beleid en sociaal beleid geweest. De door de steden ingediende MOP's worden getoetst aan de vigerende Rijksdoelstellingen op de verschillende beleidsterreinen²⁴.

c. De resultaatsafspraken

De eerdergenoemde studie van professor Fleurke richtte zich vooral op de resultaatsafspraken in de convenanten. De rechtvaardiging voor het maken van prestatieafspraken ligt in de wens van het Rijk om inzicht te krijgen in de besteding en effectiviteit van het gemeentelijk beleid dat wordt gevoerd met de gelden die afkomstig zijn van het Rijk. Professor Fleurke wijst er in zijn studie op dat juist het maken van resultaatsafspraken tussen Rijk en steden op gespannen voet staat met democratische legitimatie van de gemeenteraad. Gemeenten dienen – en dat is versterkt door de invoering van het duale stelsel - immers verantwoording af te leggen aan de raad. Uit de reactie van gemeenten op de eerste versies van deze beleidsdoorlichting blijkt dat zij van mening zijn dat er een stelsel is ontstaan waarin gemeenten ambtelijk-bestuurlijk verantwoording afleggen aan het Rijk in plaats van aan de gemeenteraad.

d. De BDU's

Positief is Fleurke over de mogelijkheden om op gemeentelijk niveau te programmeren: de gemeenteraad stelt het ontwikkelingsprogramma vast en de gemeente is in staat (door zekerheid van vaste geldstromen van het Rijk) om zekerheid te bieden aan particuliere investeerders. Het stelsel biedt gemeenten daarnaast bestedingsvrijheid en flexibiliteit. De omgang met particuliere investeerders wordt door de BDU's en de prestatieafspraken, niet gehinderd door regels, subsidievoorschriften en dergelijke.

²² Zie onder meer Ministerie van BZK, 'Steden van morgen, keuzes voor vandaag', 2006 en G4, 'Naar een gebiedsgerichte aanpak', 2006

²³ F. Fleurke, 'Een charter voor de toekomst', 2006

²⁴ Ministerie van BZK, 'Samen werken aan de Krachtige Stad', 2004

e. De bureaucratische lasten

Uit een verkenning van TwijnstraGudde van de administratieve lasten onder GSB III blijkt dat de gemeenten gemiddeld 0,5% van de subsidiestroom kwijt waren aan zogenaamde 'interbestuurlijke lasten'.²⁵ De grootste lastenveroorzaker blijkt het opzetten van een monitoring- en verantwoordingssystematiek te zijn. Deze zijn éénmalig. De herhaalde lasten zijn verhoudingsgewijs lager. Hoewel deze cijfers mee lijken te vallen, ervoeren en ervaren gemeenten de verantwoording aan het Rijk als een grote last. Dat blijkt uit gesprekken die de B&A groep voerde met gemeenten in het kader van de kwalitatieve evaluatie ISV²⁶, maar ook uit de reactie van gemeenten op de eerste versies van deze beleidsdoorlichting. TwijnstraGudde wijst in dat kader op de 'beleefde lasten' – voortkomend uit eerdere negatieve ervaringen en onzekerheid over onder meer definitieve definities van indicatoren en de wijze waarop de eindverantwoording voor GSB III precies georganiseerd zal zijn. Het bureau adviseert dan ook onder meer:

- om duidelijk te zijn over de verantwoording over GSB III,
- om vanuit BZK frequenter te communiceren,
- om keuzevrijheid te bieden in de wijze van rapporteren,
- heroverweging van het gebruik van enkele indicatoren,
- voorzichtig te zijn met het toevoegen van nieuwe indicatoren.

4.5 Samenvattend

Deze samenvattende paragraaf geeft antwoorden op de vragen 7 tot en met 11, 13, 14 en 15 zoals beschreven in de Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006.

Vraag 7.

Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?

De doelstelling van het grotestedenbeleid is sinds de start geëvolueerd en aangepast aan de veranderende opgave in de steden. De essentie bleef het hoofddoel steeds hetzelfde: het verbeteren van de relatieve sociaal-economische positie van de grote steden ten opzichte van het Nederlands gemiddelde. De bijbehorende doelstelling voor de instrumenten op Rijksniveau is dan in essentie de grote steden in staat te stellen de hun ter beschikking staande overheidsgelden hier zo effectief en efficiënt mogelijk voor in te zetten.

Vraag 8, 9, 10 en 14.

Welke instrumenten worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap? Wat zijn belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?

Het Rijk heeft een breed pakket van instrumenten ingezet voor het bereiken van de doelstellingen uit GSB II en III. Het afsluiten van convenanten heeft een centrale rol gespeeld in het GSB tot nu toe.

²⁵ TwijnstraGudde, 'Onderzoek naar de administratieve lasten van het Derde Grotestedenbeleid', 2006

²⁶ Zie de beleidsdoorlichting ISV

Innovatie en kennisuitwisseling zijn aanvullende beleidsinstrumenten. Monitoring en signalering, verantwoording en evaluatie zijn aanvullende beheersinstrumenten en dragen bij aan resultaatgericht werken. Met het aanbrengen van samenhang in rijksbeleid, de ontkokering van rijksbudgetten en de harmonisatie van monitors en financiële verantwoordingen wordt gewerkt aan een vereenvoudiging van het beleid en het bereiken van procesdoelstellingen. Belangrijke positieve neveneffecten zijn het bieden van meerjarige zekerheid aan steden en het ontstaan van netwerken tussen steden (met name de G27). Het Rijk heeft geleerd om op een evenwichtiger manier om te gaan met het sturen op prestaties en op maatschappelijke effecten. Een negatief neveneffect van prestatiesturing is 'afvinkgedrag' bij gemeenten.

Vraag 11.

Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?

De belangrijkste bevindingen zijn als volgt samen te vatten:

- *Integraal en resultaatgericht werken zijn, mede onder invloed van GSB, toegenomen. Een belangrijke les uit GSB II was dat sturing op outputindicatoren beter te realiseren is dan sturing op outcome-indicatoren. Tussen steden is onder invloed van GSB kennisuitwisseling tot stand gekomen.*
- *De drie brede doeluitkeringen leveren een belangrijke bijdrage aan het ontschotten van de rijksbudgetten. De BDU's leveren tevens een belangrijke bijdrage aan de mogelijkheid om op gemeentelijk niveau te programmeren.*

Daar staat tegenover dat:

- *Integraal werken op rijksniveau is nog niet tot stand gebracht.*
- *Het GSB-stelsel lijdt onder een veelheid aan doelstellingen en indicatoren.*
- *De resultaatsafspraken tussen Rijk en steden hebben, naast het bovengenoemde positieve effect op het resultaatgericht werken, ook negatieve bij-effecten. Zo zouden steden primair verantwoording moeten afleggen aan de gemeenteraad.*
- *Gemeenten ervaren de bureaucratische lasten van het GSB-stelsel als hoog.*

Vraag 13.

Hebben instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen?

Ja. Het kenmerk van grotestedenbeleid is, zoals ook blijkt uit de illustratie in paragraaf 4.2, dat het zich uitstrekt over meerdere beleidsterreinen en sectoren. De instrumenten op de verschillende terreinen komen samen op lokaal niveau en worden daar geïntegreerd. Het ministerie van BZK (per 1 mei VROM / WWI) vervult een coördinerende rol tussen de verschillende beleidsterreinen op rijksniveau en tussen Rijk en gemeenten.

Vraag 15.

Hoe is de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat is hiervan de onderbouwing?

Voor de gehele GSB II periode was ruim 11 miljard euro beschikbaar, voor de GSB III periode is dat bijna 4 miljard. De hoogte van deze budgetten is bepaald door de omvang van de budgetten en regelingen die dienden als voeding van de BDU en als zodanig gebundeld zijn in de BDU. Na de bundeling zijn de regelingen ontschot en is een verdeelsleutel gemaakt voor de verdeling onder de steden. Voor een gedetailleerd overzicht van de regelingen en budgetten wordt verwezen naar het extracomptabel overzicht GSB.

H5 Maatschappelijke effecten van het beleid

In dit hoofdstuk staat de maatschappelijke resultaten van het Grotestedenbeleid als geheel centraal: de effecten van de gecombineerde inspanningen op lokaal niveau en op Rijksniveau. In hoeverre is de positie van de steden verbeterd sinds de start van het Grotestedenbeleid en heeft het beleid daar een positieve bijdrage aan geleverd? Op het gebied van een goede evaluatie van specifieke projecten is weinig betrouwbare informatie bij het Rijk en de steden voorhanden. Dit hoofdstuk geeft een overzicht van wat bekend is over de maatschappelijke resultaten van het Grotestedenbeleid en van overige indicaties en verwachtingen. Paragraaf 5.1 gaat in op de resultaten in de stad. Paragraaf 5.2 gaat in op de vraag of het grotestedenbeleid daar een bijdrage aan heeft geleverd. Het onderzoeksbureau 'Atlas voor gemeenten' heeft hier in 2005 onderzoek naar verricht.

5.1 Beschrijving resultaten

1994 - 1998

Aan het einde van de eerste convenantsperiode wordt de balans opgemaakt. De volgende conclusies zijn het resultaat²⁷:

- De *werkloosheid* is in de meeste grote steden gedaald evenals het aantal mensen met een WW-uitkering, met name is dit het geval onder 15-34 jarigen. Het aandeel langdurig werklozen is in de meeste steden gelijk gebleven of minder geworden. Het aantal werknemers is in driekwart van de steden gegroeid. Het aantal arbeidsplaatsen in het kader van additionele arbeid is toegenomen. In het merendeel van de steden is sprake van een stijging van het aantal banenpoolers. Ook is in ruim de helft van de steden een toename van het aandeel uitstromers naar regulier werk. Tenslotte is het aantal gerealiseerde Melkert-I-banen in alle steden toegenomen. Niettemin is bij deze positieve ontwikkelingen een aantal kanttekeningen te plaatsen. Ouderen, allochtonen en vrouwen profiteren nog te weinig van de groeiende werkgelegenheid. En bovendien blijkt dat in de moeilijke achterstandswijken relatief minder vooruitgang wordt geboekt.
- Ten aanzien van *veiligheid* is er sprake van een verbetering van de objectieve veiligheid. Dit komt zowel uit de slachtofferenquêtes als uit de politiecijfers naar voren. Ten aanzien van de subjectieve veiligheid is het aandeel in de bevolking dat zich 'vaak' onveilig voelt heel licht gedaald, het aandeel dat zich 'wel eens' onveilig voelt blijft stabiel. Het aandeel heenzendingen wegens plaatsgebrek daalt aanzienlijk. Het aantal HALT-afdoeningen en opgelegde taakstraffen neemt toe.
- Bij het thema *onderwijs* is er sprake van een stabilisatie van de instroom van het basisonderwijs in het (voorgezet) speciaal onderwijs. Verder zijn er nog relatief weinig ontwikkelingen te melden. Zo bieden de CITO-scores over de GSB-periode geen indicatie dat het eindniveau van het basisonderwijs stijgt. Het beeld is veeleer divers te noemen. De

²⁷ TK 1997-1998, 21 062 nr 62 (brief Staatssecretaris), gebaseerd op ISEO GSB-monitor

doorstroom naar het voortgezet onderwijs wijzigt zich nauwelijks. Ook is er geen sprake van een duidelijke toename van het aandeel geslaagde examenkandidaten in de verschillende steden.

- Ten aanzien van het thema *zorg* blijkt dat de afhankelijkheid van een bijstandsuitkering minder wordt. Het beroep op de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen blijft stabiel.

Er is ook een belangrijke kanttekening te plaatsen. De verbeteringen treden nog niet op in de achterstandswijken. Terwijl de situatie elders verbetert, blijven de sociaal-economische problemen (werkloosheid, bijstandsafhankelijkheid, onveiligheid, overlast) in de achterstandswijken van de grote steden aandacht vragen. Het ISEO constateert dat het risico op een blijvende tweedeling in de steden nog steeds aanwezig is.

1999-2004

Bij de start van GSB II werden 9 maatschappelijke doelstellingen geformuleerd (zie paragraaf 4.1). Uit de evaluatie van de tweede convenantsperiode blijkt dat de meeste maatschappelijke doelstellingen zijn gehaald²⁸.

Ten aanzien van de thema's *werk, arbeidsmarkt en scholing*:

- De werkloosheid in de G25 is voor het eerst sinds decennia in de richting van het Nederlands gemiddelde gegaan en daarmee is de doelstelling voor het terugdringen van de totale werkloosheid gehaald. Een nuancering is hierbij gepast aangezien de werkloosheid in de steden nog steeds aanzienlijk hoger is dan landelijk en aangezien er ook nog steden zijn die achterblijven. Voor de langdurig werklozen is de doelstelling gehaald: het aandeel langdurig werklozen in de grote steden is aanzienlijk gedaald en vrijwel gelijk aan het landelijk gemiddelde.
- Het verschil tussen het aandeel werkloze allochtonen in de allochtone beroepsbevolking in de G25 en het landelijk gemiddelde is gedaald en daarmee is de doelstelling gehaald.
- Doelstelling 1b, het bevorderen van het aantal arbeidsplaatsen, is gehaald. In de GSB II periode was de relatieve groei van het aantal arbeidsplaatsen in de grote steden iets groter dan het nationaal gemiddelde. Hierbij zij aangetekend dat ongeveer de helft van de steden een negatieve groei vertoont.
- De doelstelling om de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt te verbeteren (doelstelling 3) is gedeeltelijk behaald. De uitstroom uit het onderwijs zonder startkwalificatie is gedaald, maar tegelijkertijd is de jeugdwerkloosheid toegenomen en is er nog steeds een hardnekkige kern voortijdig schoolverlaters.

Ten aanzien van de thema's *wonen, leefbaarheid en veiligheid*:

²⁸ Ministerie van BZK, 'Evaluatie Tweede convenantsperiode grotestedenbeleid (1999 – 2004)', 2006

- In de GSB II periode is de positie van stedelijke woonmilieus licht verbeterd: het aandeel midden- en hogere inkomensgroepen in de steden is iets gestegen, met name in de G4 (doelstelling 4). Hier is sprake van een trendbreuk omdat het aandeel jarenlang daalde.
- Ook de ontwikkeling op doelstelling 5 - verbetering van de kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving - laat een goede richting zien. Bewoners waarderen hun woonomgeving en de groenvoorziening (iets) hoger dan bij de start van GSB II. De perceptie van verloedering nam af, met name in de G4.
- De doelstelling versterken van de sociale infrastructuur (doelstelling 7, gemeten aan de hand van het oordeel van bewoners over de sociale kwaliteit van hun buurt) laat een gemengd beeld zien. In de G4 is, met uitzondering van Rotterdam, een duidelijke verbetering zichtbaar. Voor de overige grote steden is het beeld divers.
- Uit de ontwikkeling van de indicatoren voor doelstelling 8, het verbeteren van de veiligheid, blijkt dat de veiligheid in de grote steden in objectieve zin is toegenomen. Minder mensen worden slachtoffer van vermogensmisdrijven, geweld en vernieling. Mensen voelen zich echter, ondanks deze verbetering, niet veiliger dan bij de start van GSB II. Opnieuw zijn de verschillen tussen de steden groot, zowel in uitgangspositie als in ontwikkeling.

Ten aanzien van de thema's *ondernemingsklimaat en bereikbaarheid*

- De waardering van ondernemers voor het ondernemingsklimaat in de steden is in de GSB II periode licht gestegen. Ook de waardering voor de bereikbaarheid per stad per auto is toegenomen in de GSB II periode. Doelstelling 2 en 6 zijn daarmee behaald. Net als bij veel andere onderwerpen zien we verschillen tussen steden. Deze zijn overigens niet heel groot.

Het *duurzaam herstel van de kwetsbare wijken* (doelstelling 9) is gedurende de GSB II periode ingezet, maar heeft nog niet over de volle breedte doorgezet. De indicatoren voor de doelstellingen laten een gemengd beeld zien. In iets meer dan de helft van de wijken die in de steden als aandachtsgebied zijn benoemd, is de ontwikkeling van het aantal werklozen beter dan gemiddeld in de stad. Maar tegelijkertijd is de ontwikkeling van de onveiligheidsgevoelens in de eigen buurt in 60% van de wijken slechter dan in de stad. De ontwikkeling van de transactiepreizen van de huizen is in de helft van de kwetsbare wijken beter dan gemiddeld.

In aanvulling op de eigen evaluatie concludeert het SCP dat in 2006 de leefsituatie (welzijn) van mensen in de vier grote steden sinds 1999 duidelijk verbeterd is, maar nog achterblijft bij die in de rest van het land. De leefsituatie in de G-21 heeft inmiddels het landelijk gemiddelde bereikt²⁹.

Resumerend is er sprake van een trendbreuk: voor het eerst sinds jaren gaat het G25 gemiddelde op de indicatoren richting het landelijk gemiddelde. Het aandeel midden- en hoge inkomens in de G25 stijgt voor het eerst, zij het licht, ten opzichte van het landelijk gemiddelde. Hierbij zij opgemerkt dat voor op de meeste beleidsterreinen nog altijd geldt dat de problemen in de steden groter zijn dan

²⁹ SCP, 'De leefsituatie in de grote stad (1997 – 2004)', 2006

gemiddeld in Nederland. Duidelijk is echter dat niet in alle grote steden meer sprake is van meervoudige problematiek die de stad niet op eigen kracht kan aanpakken.

5.2 Effectiviteit van het beleid

In het kader van de GSB II evaluatie is onderzocht wat de *effectiviteit* van het beleid is geweest³⁰. Centrale vraag daarbij is: heeft het grotestedenbeleid bijgedragen aan de verbeterde positie van de grote steden? Ofwel: is er sprake van een zichtbaar effect van het gevoerde beleid?

De bijdrage van de afzonderlijke maatregelen aan het behalen van de doelstellingen laat zich niet kwantificeren. Met behulp van statistische methoden is onderzocht in hoeverre de GSB-status en de bijdrage van GSB-budgetten aan de (positieve) ontwikkeling van een beperkt aantal kernindicatoren heeft bijgedragen. Hieraan ligt een econometrisch model ten grondslag dat echter wel enkele beperkingen kent: het is niet mogelijk om uitspraken te doen over de mate waarin maatregelen hebben bijgedragen aan het behalen van het resultaat, maar geeft een indicatie of bijvoorbeeld de werkloosheid in GSB-steden als gevolg van het grotestedenbeleid sterker is afgenomen of minder sterk is gestegen dan in referentiesteden. In het onderzoek wordt onderscheid gemaakt naar effecten in de sociale, fysieke en economische pijler.

Sociale pijler

Uit de analyses van de 30 GSB-steden en 20 referentiegemeenten blijkt dat de totale werkloosheid zich in de GSB-steden gunstiger heeft ontwikkeld dan in de niet-GSB-steden en dat dit aantoonbaar is toe te schrijven aan de inzet van GSB-middelen en -beleid. Daarnaast heeft het grotestedenbeleid een meetbaar effect op de bestrijding van werkloosheid onder allochtonen en jongeren. De groepen waarvoor in het kader van het grotestedenbeleid specifieke aanbodversterkende maatregelen zijn ingesteld, met name jongeren en allochtonen, blijken hier dus baat bij te hebben. Het is daarbij opvallend dat uitsluitend de *deelname* aan het grotestedenbeleid al tot effecten blijkt te leiden. Hogere budgetten leiden niet tot statistisch aantoonbaar grotere effecten. Dit zou erop kunnen wijzen dat de brede, gecoördineerde en integrale aanpak van het grotestedenbeleid een belangrijke randvoorwaarde is geweest voor het terugdringen van de werkloosheid in specifieke doelgroepen in de GSB-steden. Waar de budgettaire ondergrens ligt voor een effectief beleid is op basis van het onderzoek niet aan te geven.

Fysieke pijler

Een van de doelen in de fysieke pijler was het versterken van de positie van de stedelijke woonmilieus – te meten aan de ontwikkeling in huizenprijzen. Afgaande op de analyses van de ontwikkeling van de huizenprijzen in de GSB-steden en de niet-GSB-steden heeft dat beleid al op relatief korte termijn voor een vergroting van de kwaliteit van de stedelijke woonomgeving gezorgd. Tussen 2000 en 2004 zijn

³⁰ Atlas voor gemeenten, 'De effectiviteit van Grotestedenbeleid', 2005. Deze studie is in juni 2006 als bijlage bij de evaluatie van GSB 2 aan de Tweede Kamer gezonden.

huishoudens gemiddeld bereid geweest om meer te gaan betalen voor een woning in een woonomgeving in de GSB-steden, dan voor een woning in een van de niet-GSB-steden in deze analyse. Daarbij bleek de hoogte van het beschikbare ISV-budget bepalend voor de effectiviteit van het beleid.

Het aandeel hoogopgeleiden (en daarmee naar verwachting de midden- en hoge inkomensgroepen) in de grote steden nam aantoonbaar toe als gevolg van het GSB-II beleid. Deze toename is echter niet zozeer gerelateerd aan de hoogte van het beschikbare budget, maar aan het al dan niet opgenomen zijn in het GSB. Dat alles betekent dat GSB-steden sinds GSB-II gemiddeld aantrekkelijker geworden zijn om in te wonen dan niet GSB-steden, en dat mensen bereid zijn om extra te betalen voor die toegenomen attractiviteit. Statistisch gezien is dit effect toe te schrijven aan het grotestedenbeleid.

Economische pijler

De statistische analyses in de economische pijler laten zien dat het economisch beleid in het kader van GSB II aantoonbaar heeft gezorgd voor meer werkgelegenheidsgroei in de detailhandel in de steden. Fysieke maatregelen, zoals het opknappen van de binnenstad en het stimuleren van stedelijke attracties lijken dus succes te hebben gehad. Maar vooralsnog beperkt het economische succes van het grotestedenbeleid zich tot dit effect.

Het economisch klimaat in de steden is verbeterd, maar het is onduidelijk of dit toe te schrijven is aan GSB. De gemeenten hebben investeringen gepleegd gericht op dienstverlening aan bedrijven (bijvoorbeeld door het instellen van een bedrijvenloket) en fysieke investeringen. De effecten van het eerste op het algemene ondernemingsklimaat zijn onduidelijk. Wat betreft de fysieke investeringen lijken vooral investeringen in de aantrekkelijkheid van de stad voor *consumenten* een positief effect te hebben. Het zijn voorzichtige aanwijzingen dat rechtstreeks economisch beleid als onderdeel van GSB geen grote effecten oplevert, en dat beter ingezet kan worden op de indirecte economische effecten van sociaal beleid en fysieke en sociale investeringen om de steden aantrekkelijker te maken voor consumenten.

Wat betreft de fysieke investeringen lijken vooral investeringen in de aantrekkelijkheid van de stad voor *consumenten* een positief effect te hebben. Het zijn voorzichtige aanwijzingen dat rechtstreeks economisch beleid als onderdeel van GSB geen grote effecten oplevert, en dat beter ingezet kan worden op de indirecte economische effecten van sociaal beleid en fysieke en sociale investeringen om de steden aantrekkelijker te maken voor consumenten.

5.3 Samenvattend

Deze samenvattende paragraaf geeft antwoorden op de vragen zoals beschreven in de Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006.

Vraag 12.

Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)

De positie van de Nederlandse grote steden is sinds de start van het grotestedenbeleid in 1994 verbeterd. Met name op de thema's werk, arbeidsmarkt en wonen ontwikkelen de steden zich in de goede richting. Ook het ondernemingsklimaat verbeterde. Onderzoek met statistische methoden geeft aanwijzingen dat er bij deze ontwikkelingen sprake is van een 'GSB-effect'. Dat zou betekenen dat de geconstateerde verbeteringen tenminste deels zijn toe te schrijven aan het grotestedenbeleid. Opvallend hierbij is dat uitsluitend de deelname aan het grotestedenbeleid hierbij al tot effecten blijkt te leiden. De hoogte van de budgetten blijkt, met uitzondering van het ISV, niet statistisch significant. Waar de budgettaire ondergrens ligt voor een effectief beleid is niet aan te geven. Op het gebied van een goede evaluatie van specifieke projecten is weinig betrouwbare informatie voorhanden. Duidelijk is echter dat niet in alle grote steden meer sprake is van meervoudige problematiek die de stad niet op eigen kracht kan aanpakken.

Echter, met name op de gebieden onderwijs, veiligheid en leefbaarheid vertonen de grote steden nog altijd een (grote) achterstand ten opzichte van het landelijk gemiddelde. Ook het duurzaam herstel van kwetsbare wijken blijft uit.