



Inhoudelijke en bestuurlijke opbrengsten van het grotestedenbeleid: bevindingen van recente evaluaties

In 1994 onder het eerste kabinet Kok werd een begin gemaakt met het grotestedenbeleid. Nu veertien jaar later zijn we in de derde periode van het grotestedenbeleid en loopt de discussie over een voortzetting van dit beleid na 2009. In de afgelopen maanden is een aantal studies verschenen die het debat over de continuering kunnen voeden. Met dit infoblad geeft KISS een bondig overzicht van een aantal van de belangrijkste uitkomsten en staat stil bij mogelijke implicaties voor de toekomst van het stedenbeleid.

Het grotestedenbeleid heeft vanaf het begin een duale doelstelling gehad. Het beleid richtte zich in de eerste plaats op het verbeteren van de kwaliteit van de stedelijke samenleving in sociaal, economisch en fysiek opzicht. Om deze inhoudelijke doeleinden te realiseren werd echter ook bestuurlijke vernieuwing nagestreefd. In dit overzicht gaan we in op beide aspecten van het stedenbeleid.



INHOUDELIJKE RESULTATEN

De beoordeling van de inhoudelijke opbrengst van het grotestedenbeleid is overwegend positief. Het oordeel van de onderzoekers van het Ruimtelijk Planbureau (Van der Wouden e.a. 2006) zijn het meest kritisch. Zij concluderen samenvattend:

We kunnen [...] afsluiten met de conclusie dat de situatie in de grote steden sinds de start van het grotestedenbeleid is verbeterd. Er was een aanzienlijke economische groei, het aantal banen nam fors toe. Dat succes is nauwelijks aan het beleid toe te schrijven: steden bewogen mee met de algemene conjunctuur en profiteerden soms extra door hun gunstige economische sector-samenstelling (of leden daardoor extra verlies, zoals in de recessie in de beginjaren van dit decennium). Bij de bestrijding van de werkloosheid leek het beleid niet zozeer effect te hebben op het algemene werkloosheidsniveau, maar vooral de verdeling van werkloosheid tussen doelgroepen ten gunste van allochtonen en jongeren [...] De verbeteringen in de samenstelling van de woningvoorraad [lijken] wel samen te hangen met het beleid. Daarvan profiteerden de middeninkomens echter nog niet voldoende, vooral het aandeel van de hoogste inkomensgroep in de stadsbevolking nam toe. Tegelijkertijd blijft een aantal hardnekkige problemen bestaan: hoge uitkeringsafhankelijkheid onder bepaalde groepen, toenemende segregatie in het onderwijs, uit de stad wegtrekkende middengroepen. Het begint erop te lijken dat de in de tweede helft van de jaren negentig binnen het grotestedenbeleid in zwang gekomen nadruk welvaartsgroei via economie en woningmarkt hier zijn grenzen heeft bereikt, dan wel pas op lange termijn zijn doel kan bereiken. De benadering heeft in een aantal opzichten succes geboekt, maar er blijven hardnekkige sociale problemen bestaan waarop deze benadering weinig invloed heeft. Een residu van grootstedelijke problemen lijkt niet via deze weg op te lossen.

Marlet en Van Woerkens (St. Atlas voor Gemeenten) onderzoeken drie centrale doelstellingen van het grotestedenbeleid: het versterken van de stedelijke woonmilieus, de verbetering van de economische concurrentiepositie van steden en het terugdringen van de werkloosheid. Hun bevindingen zijn samengevat in onderstaande tabel.



Tabel Samenvatting resultaten effectmeting GSB-II

DOELSTELLING 1.	
Terugdringen werkloosheid en bevorderen arbeidsplaatsen	
Totale werkloosheid	0
Werkloosheid onder allochtonen	+
Jeugdwerkloosheid	+
Langdurige werkloosheid	0
Werkgelegenheid in de collectieve sector	+
DOELSTELLING 2.	
Versterken economische concurrentiepositie	
Werkgelegenheid totaal	0
Werkgelegenheid dienstensector	0
Werkgelegenheid industrie	0
Werkgelegenheid detailhandel	+
Startende ondernemers	0
DOELSTELLING 3.	
Versterken stedelijke woonmilieus	
Huizenprijzen	+
Aandeel Hoogopgeleiden	+

0 = geen significant meetbaar effect van grotestedenbeleid
+ = significant positief effect van grotestedenbeleid

(Bron: Marlet en Van Woerkens, 2005)

De belangrijkste positieve effecten worden volgens de onderzoekers geboekt bij de derde doelstelling het versterken van stedelijke woonmilieus:

Het meest overtuigende effect van GSB-II werd gevonden op de doelstelling 'Versterken van de stedelijke woonmilieus'. De meest robuuste effecten van het grotestedenbeleid worden zoals gezegd gevonden op het terrein van de stedelijke vernieuwing. De huizenprijzen zijn als gevolg van GSB-II in de GSB-steden significant meer gestegen dan in niet-GSB-steden. Dat betekent dat mensen de verbetering van de woonomgeving in die steden hebben ervaren en gewaardeerd, en als gevolg daarvan bereid zijn geweest meer te betalen voor een woning in zo'n stad. Maar niet alleen de zittende bevolking heeft iets gemerkt van het grotestedenbeleid. De stedelijke vernieuwing heeft ook geleid tot migratie: GSB-steden hebben er als gevolg van het grotestedenbeleid meer mensen met een hoge opleiding bij gekregen. Die gunstiger bevolkingssamenstelling in steden is een belangrijke winst van het grotestedenbeleid. Veel sociale en economische verschijnselen zijn immers weer afhankelijk van de bevolkingssamenstelling. Niet alleen het veiligheidsniveau in een stad, maar bijvoorbeeld ook de economische prestaties zijn onder andere te verklaren uit het opleidingsniveau van de bevolking. Een hoogopgeleide, creatieve bevolking – ofwel: een grote voorraad human capital – bepaalt in belangrijke, en toenemende, mate het economische wel en wee van een stad. Een toename van het aantal hoogopgeleiden als gevolg van stedelijke vernieuwing zal naar verwachting dan ook een positieve uitwerking hebben op de stedelijke economie.



Ook bij de eerste doelstelling - **het terugdringen van de werkloosheid en het bevorderen arbeidsplaatsen** - concluderen de onderzoekers dat het stedenbeleid een positieve impuls heeft gegeven. Zij stellen:

Mensen met een minder sterke positie in de economie hebben wel degelijk baat gehad bij het optreden van de overheid. De werkloosheid onder allochtonen en jongeren is als gevolg van de maatregelen die vallen onder het grotestedenbeleid minder sterk toegenomen in de GSB-steden. GSB-II heeft dus geleid tot een verbetering van de arbeidsmarktpositie van de minder kansrijken op de arbeidsmarkt. [...] De creatie van nieuwe zogenoemde ID-banen heeft [...] aantoonbaar gezorgd voor meer werkgelegenheid in de collectieve sector.

De onderzoekers stellen ten slotte vast dat het GSB de werkgelegenheid in de GSB-steden niet aantoonbaar vergroot. Alleen de werkgelegenheid in de detailhandel is structureel verbeterd. Dit hangt volgens de onderzoekers samen met de eerder gesignaleerde gunstiger bevolkingssamenstelling en de gestegen bestedingen van het toegenomen aantal bezoekers in de GSB-steden.

Ook onderzoekers van het **Sociaal Cultureel Planbureau** (Boelhouwer e.a., 2006) hebben zich gebogen over de vraag of de doelstellingen van het grotestedenbeleid zijn gehaald. De onderzoekers richten zich op veranderingen in de leefbaarheid en veiligheid in de steden. Het onderzoek doet geen uitspraken over de mate waarin de geconstateerde veranderingen het resultaat zijn van het gevoerde stedenbeleid. Conclusies over de effectiviteit van dit beleid kunnen daarom op basis van dit onderzoek niet worden getrokken. De auteurs concluderen wel dat in de periode van 1997 – 2004 belangrijke verbeteringen in de leefbaarheid van de steden zijn opgetreden:

Wanneer we kijken naar de ontwikkelingen in de afgelopen jaren in de leefsituatie van de stedeling en zijn tevredenheid daarover, dan is het beeld positief. De ontwikkeling van de kwaliteit van woonwijken laat eveneens een positieve tendens zien. Die positieve ontwikkeling zet in 1999 in en duurt nog steeds voort. Niet alleen is de leefsituatie van grote groepen stedelingen verbeterd, ook de leefbaarheid en veiligheid in de wijken is verbeterd. Wel is de ongelijkheid tussen de verschillende bevolkingsgroepen toegenomen. Vergelijken we de leefsituatie in de G4 met die in de G21 en Nederland als geheel, dan blijft die in de G4 relatief achter. Daaraan valt in dat opzicht nog het nodige te verbeteren. Bovendien zou beleidsmatig de aandacht meer gericht kunnen worden op het tegengaan van de gegroeide sociale ongelijkheid.

Deze overwegend positieve bevindingen betekenen niet dat er geen minpunten zijn. De diverse onderzoekers wijzen erop dat er naast successen ook op weerbarstige problemen: hoge uitkeringsafhankelijkheid onder bepaalde groepen, toenemende segregatie in het onderwijs, uit de stad wegtrekkende middengroepen (Ruimtelijk Planbureau), het versterken van de economische concurrentiekracht en werkgelegenheid (Marlet en Van Woerkens) en de verkleining van sociale ongelijkheid in de leefsituatie tussen hoge en lage inkomensgroepen, tussen hoog- en laag opgeleiden en tussen werkenden en niet-werkenden binnen de steden (Sociaal en Cultureel Planbureau). Ook de situatie in een aantal stadswijken baart zorgen. In de Toekomstverkenning stedelijke vernieuwing (november 2006) constateert de toenmalige minister van VROM Winsemius dat in circa 140 wijken in Nederland sprake is van een cumulatie van fysieke en sociaal-economische achterstanden en problemen die vraagt om een geconcentreerde aanpak. In een invloedrijk advies dat tezelfdertijd verschijnt, schetst de VromRaad (2006) de contouren van een effectieve stedelijke herstructurering. Deze kan naar het oordeel van de raad niet alleen bestaan uit de realisatie van een adequate fysieke en sociale infrastructuur, maar vereist ook een structurele verbetering van de individuele levenskansen van stadbewoners. Stedelijke vernieuwing moet bijdragen aan **sociale stijging**, waardoor stadsbewoners kunnen stijgen op de sociale 'ladder'. Die stijging kan op allerlei manieren gestalte krijgen, via werk en scholing. Maar ook door verbetering van de woonsituatie, maatschappelijke participatie in verenigingsleven of vrijwilligerswerk, of via zinvolle vrije tijdsbesteding en verbetering van de gezondheid. Uitgangspunt daarbij vormen de ambities en mogelijkheden van individuele bewoners. Het is aan het lokaal bestuur en zijn beleidspartners om in aansluiting op deze individuele ambities en competenties, te stimuleren, ruimte te scheppen en ondersteuning te bieden.

BESTUURLIJKE OPBRENGSTEN

Het grotestedenbeleid beoogde ook te komen tot een verandering van het stedelijk bestuur. In 1990 constateerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid – voor het begin van het grotestedenbeleid – dat Nederlandse steden in beleidsmatig en financieel opzicht sterk afhankelijk waren van de centrale overheid. Door deze centralisatie ontstond, aldus de Raad, een receptieve stedelijke bestuurscultuur. In plaats van zelf initiatieven te nemen tot stedelijke ontwikkeling stemden stadsbesturen hun activiteiten af op het doen en laten van de centrale beleidsvoerders (WRR 1990: 36). Het grotestedenbeleid beoogde in deze situatie verandering te brengen. De beleidsruimte voor de steden zou moeten worden vergroot. De stadsbesturen zouden hierdoor de ruimte krijgen om samen met lokale partners en bewoners een op de plaatselijke omstandigheden afgestemd en innovatief beleid te ontwikkelen. Het Rijk zou – als beleidspartner – deze initiatieven waar mogelijk ondersteunen.

De Amsterdamse bestuurskundige Fleurke heeft in opdracht van het ministerie van BZK een evaluatie uitgevoerd van de bestuurlijke doestellingen van het grotestedenbeleid. In zijn rapportages komt hij tot een aantal positieve bevindingen:

- **Beleidsruimte gemeenten:** Het grotestedenbeleid heeft volgens Fleurke geleid tot een grotere beleidsruimte voor de steden. Het beleidskader van het Rijk kwalificeert hij als "neutraal en niet-interveniërend" en het "geeft [...] de steden alle beleidsvrijheid. (Fleurke 2006). Ook de de instelling van drie brede doeluitkeringen waardeert hij positief: "Met de bundeling en gelijkschakeling van een reeks van uitkeringen en regelingen in drie doeluitkeringen (BDU's) is een substantiële stap gezet naar verdere vergroting van de gemeentelijke beleids- en bestedingsvrijheid, en daarmee naar een verruiming van de mogelijkheden tot integraal maatwerk op lokaal niveau. Dit geldt dan met name voor de integratie van het beleid op het beleidsterrein wonen" (Fleurke 2006).
- **Partnerschap Rijk - gemeenten:** Fleurke (2006) constateert tevens dat er nieuwe verhoudingen zijn ontstaan in de relatie van de steden en het rijk. Daarbij spelen de "de steden een onmisbare rol bij het verwezenlijken van de ambities [...] van het Rijk" en het Rijk ondersteunt op zijn beurt de steden door "beleid in andere sectoren, dat de beleidskeuze en slagvaardigheid op lokaal niveau sterk kan beperken of frustreren, aan te passen". Zo is het Rijk "een minder afstandelijke maar meer betrokken en ondersteunende rol [...] gaan spelen."
- **Ruimte voor lokale partnerships:** Fleurke constateert ook dat het nationale beleidskader voldoende de ruimte biedt om in samenspraak met burgers en lokale beleidspartners een lokaal ontwikkelingsprogramma vast te stellen: "Volstaan wordt met de aangenaam eenvoudige bepaling dat de gemeenteraad het ontwikkelingsprogramma vaststelt. Omtrent de vorm waarin de gemeente (interactief) beleid voert, is niets bepaald. Gegeven de geschiedenis van (bewoners)participatie in de stadsvernieuwing en de wederzijdse afhankelijkheden tussen steden enerzijds en eigenaren, verhuurders, bewoners en ondernemingen anderzijds is dit ook overbodig".

Het stelsel kent echter ook zwakke punten:

- **Regionale afstemming zwak ontwikkeld:** Fleurke (2007) constateert dat er in het grotestedenbeleid "terecht voor [is] gekozen de eerste verantwoordelijkheid voor regionale afstemming aan de steden toe te bedelen en hen vrij te laten in de wijze waarop deze afstemming wordt bereikt". Hij vraagt zich echter ook af of er wel voldoende waarborgen zijn voor adequate

regionale coördinatie (vergelijk ook Van der Woude 2006). Fleurke bepleit een steviger rol voor de provincie. De regering constateert dat enige provincies (waaronder Overijssel) samenwerking tot stand is gebracht tussen de GSB-steden en de provincie. In aansluiting hierop is er in 2006 voor gepleit om in aansluiting bij het gebiedsgerichte beleid waarmee Overijssel reeds ervaring opdeed, in de drie stedelijke netwerken waar de vijf GSB-steden deel van uitmaken in samenspraak tussen de provincie, de steden en hun randgemeenten een regionale gebiedsagenda moeten ontwikkelen (Boogers, Denters en Van Twist 2007).

- **Grotestedenbeleid leidt tot bureaucrativering:** Fleurke (2007) constateert dat: "De besluitvormingskosten die gepaard gaan met het ontwikkelen van stadsvisies, ontwikkelingsprogramma's, monitors en verantwoordingsprocedures moeten in de context van relatief grote overheidsbureaucratieën niet worden onderschat." Hij pleit voor een andere verantwoordingsstructuur: "Verantwoording afleggen aan de gemeenteraad en de samenleving, in plaats van primair rekenschap afleggen aan de hiërarchie, het Rijk en de Kamer."
- **Lokale verkokering en eenvormigheid:** Fleurke (2007) stelt tevens vast dat op gemeentelijk niveau sectorale afstemming voor verbetering vatbaar is. De complexe gemeentelijke organisatie leidt tot een "sectorgerichte beleidsvoering en aanzienlijke bewakingsdrift van sectorale belangen". Een gebiedsgerichte aanpak kan een belangrijke bijdrage leveren aan een meer integrale benadering. In veel gemeenten werkt men met wijkwethouders, maar vaak "is de daadkracht van het wijkwethouderschap alle goede bedoelingen ten spijt toch veelal beperkt tot een optreden als communicatie medium". Eerder is ook vastgesteld dat ondanks toegenomen beleidsruimte het stedelijk beleid zich kenmerkt door een gebrek aan innovatiekracht en een opvallende eenvormigheid (Denters 2001). In een nieuw stedenbeleid dient meer dan thans te worden geïnvesteerd in innovatieve projecten, waarbij ook dient te worden nagedacht over de mobilisatie van denkkraft en expertise bij de projectontwikkeling en kennisuitwisseling naar de andere steden en de overige gemeenten (Boogers, Denters en Van Twist 2007).





LITERATUUR

Boelhouwer, Jeroen, Frans Knol, Janneke Oppelaar, and Vic Veldheer. 2006.

De leefsituatie in de grote stad 1997-2004.

Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Boogers, Marcel, Bas Denters, and Mark van Twist. 2007.

Resultaten uit het verleden bieden geen garantie voor de toekomst! Reflecties van de commissie van wetenschappers op de toekomst van het provinciaal GSB.

Tilburg: Universiteit Tilburg / Universiteit Twente / Radboud Universiteit Nijmegen.

Denters, S.A.H. 2001 "Verscheidenheid in het verschiet? Mogelijke achtergronden van uniformiteit in het gemeentelijk grotestedenbeleid. Een beschouwing in opdracht van de VROMraad." In *Verscheidenheid en samenhang: stedelijke ontwikkeling als meervoudige opgave. Visie op de stad 2. Referentie: Advies 025, bijlage 3, ed. VROMraad.*

Den Haag: VROMraad.

Duyvendak, J.W. 1999 "De mythen van de wijk."

De Helling 12 (2):39-42.

Fleurke, Fred. 2006.

De bestuurlijke vormgeving van het grotestedenbeleid; Midterm review derde fase. Amsterdam: Vrije Universiteit. 2007. Doorwerking grotestedenbeleid op gemeentelijk niveau; Mid-term review bestuurlijke vormgeving grotestedenbeleid.

Amsterdam: Vrije Universiteit.

Marlet, Gerard, and Clemens van Woerkens. 2005.

De effectiviteit van grotestedenbeleid.

Utrecht: Stichting Atlas voor gemeenten.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. 1990

Van de stad en de rand.

's-Gravenhage: SDU uitgeverij.

VROMRAAD. 2006.

Stad en stijging; Sociale stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing.

Den Haag: VROMRAAD.

Wouden, Ries van der, Bas Hamers, and Femke Verwest. '06

Toekomstverkenning grotestedenbeleid: een beschouwing.

Ruimtelijk Planbureau. Den Haag.

LESSEN VOOR EEN NIEUW STEDENBELEID¹

Alles overziend heeft het grotestedenbeleid zowel inhoudelijk als bestuurlijk aantoonbaar gezorgd voor positieve ontwikkelingen. In bestuurlijk opzicht is het zaak om een aantal van de zegeningen van het grotestedenbeleid (onder meer de toegenomen beleidsruimte en de veranderingen in de interbestuurlijke verhoudingen) te borgen. In de komende periode verdienen met name de regionalisering en de vergroting van de eenheid van bestuur en de innovatiekracht van het gemeentebestuur extra-aandacht.

Inhoudelijk is er – zo blijkt uit de evaluaties – ook winst geboekt. Dat neemt niet weg dat er nog veel te doen blijft. Zelfs degenen die de beëindiging van het grotestedenbeleid beschouwen als een reële optie (Van der Wouden et al. 2006) wijzen erop dat onze steden onverkort kampen met een aantal stevige problemen. De aanpak van de problematiek van stadswijken waar sprake is van een toenemende veiligheids- en leefbaarheidproblematiek en waar huishoudens de aansluiting met de samenleving (in termen van werk en scholing) verliezen heeft hierbij prioriteit. Dat geldt voor de veertig Vogelaarwijken. Niet vergeten moet echter worden dat ook andere wijken en buurten vergelijkbare problemen kennen, die om bestuurlijke aandacht vragen. Niet voor niets sprak minister Winsemius in 2006 van 140 buurten waarin met het oog op het voorkomen van verder verval dringend geïnvesteerd moest worden. Het betreffende wijkbeleid dient zich niet alleen te richten op de verbetering van de kwaliteit van de fysieke structuur (leefbaarheid en veiligheid van woning en woonomgeving) en de sociale infrastructuur (wijkvoorzieningen en sociale cohesie) maar evenzeer op de versterking van de sociaal-economische positie van de buurtbewoners. Stijging in de stad is hierbij een sleutelwoord.

Het primaat van dit op de wijk en zijn bewoners gerichte beleid ligt uiteraard bij de gemeentebesturen en hun maatschappelijke partners (zoals corporaties en burgers).

De rol van andere overheden (Rijk en provincies) is vooral ondersteunend. Voor een effectieve aanpak van de wijkproblematiek is flankerend beleid nodig. De wijk is vaak wel de vindplaats van stedelijke problemen, maar biedt lang niet altijd de juiste schaal voor de oplossing daarvan (Duyvendak 1999). Op het niveau van de woningmarkt- en arbeidsmarktregio kunnen tal van beslissingen worden genomen die van invloed zijn op de mogelijkheden om binnenstedelijk een succesvol wijkgericht beleid te voeren. Zo beïnvloeden regionale afspraken over nieuwbouw en woonruimteverdeling de kansen om binnenstedelijk een beleid te voeren met het oog op een evenwichtige sociale ontwikkeling en leefbaarheid (zie ook: Van der Wouden et al 2006). Evenzo kunnen via een gericht sociaaleconomisch regionaal beleid de kansen op werk positief worden beïnvloed. Via dergelijke vormen van regionaal beleid kunnen dus kansen worden geschapen voor een succesvolle aanpak van de problemen op wijk-niveau. Een regionale aanpak schept kansen, zo worden er al regionale afspraken gemaakt over woningbouw en is in veel regio's steeds vaker sprake van regionaal economisch en arbeidsmarktbeleid. Dit biedt mogelijkheden om aanvullend op de wijkgerichte lokale aanpak, op regionale schaal een voorwaardenscheppend beleid vorm te geven. De provincie heeft een 'natuurlijke' rol waar het gaat om deze regionale component.

¹ Deze paragraaf is gebaseerd op Boogers, Denters en Van Twist (2007).



KISS is een Overijssels forum dat bij het stedenbeleid en de wijkaanpak betrokken partijen op professioneel verantwoorde wijze, praktijkgericht ondersteuning biedt bij de verbetering van de kwaliteit van de stedelijke samenleving.

545
7500 AM ENSCHEDE

Hengelosestraat 705
7521 PA ENSCHEDE

053 483 63 46
053 483 63 47

info@kiss-oost.nl
www.kiss-oost.nl

POSTBUS

ADRES

TEL.

FAX

EMAIL

WEBSITE