

Vergaderjaar 2001–2002

21 062

Grotestedenbeleid

Nr. 104

**BRIEF VAN DE MINISTER VOOR GROTE STEDEN- EN INTEGRATIE-
BELEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 maart 2002

Bijna dertig procent van onze bevolking woont in de dertig grote steden. Daarom is de staat van deze steden van grote invloed op de sociaal-economische ontwikkeling van onze samenleving als geheel. De grote steden kenmerken zich door een concentratie van samenhangende problemen, maar ook door veel kansrijke en innovatieve ontwikkelingen. In 1994 is het kabinet daarom gestart met het grotestedenbeleid (GSB) dat als doel heeft te komen tot complete en vitale steden die in fysiek, sociaal en economisch opzicht voldoen aan de eisen en wensen van hun bewoners, instellingen en bedrijven. Dankzij de inspanningen van burgers, instellingen, bedrijven en steden en een kabinetsbrede inzet zijn de eerste positieve inhoudelijke resultaten zichtbaar en zijn er vorderingen gemaakt met het inlopen van de achterstanden die de steden in decennia hadden opgelopen. Ook is er een trendbreuk gerealiseerd in de bestuurlijke aanpak van de vraagstukken in de grote steden. In de komende kabinetsperiode moet het GSB worden gecontinueerd om deze positieve ontwikkelingen structureel te maken, de achterstanden ook in absolute zin verder in te lopen en optimaal gebruik te maken van de potenties en kansen van de grote steden. Daarnaast is het van belang het stelsel verder te optimaliseren, onder meer met het oog op een betere regionale afstemming en een betere afstemming op rijksniveau tussen verschillende bestuurlijke trajecten als GSB, BANS, de Regioconvenanten en het sectorale beleid.

In de Tussenstand geeft het kabinet tussentijds inzicht in de aanpak, vorderingen en resultaten van het GSB. Zoals afgesproken vindt de eindverantwoording eenmalig plaats aan het eind van de huidige convenantsperiode in 2005. Op basis van zeven jaar ervaring met het GSB trekt het kabinet tenslotte lijnen naar de toekomst, gericht op een verdere optimalisatie van het GSB. Op 17 januari jongstleden heeft ondergetekende overleg gehad met de G30 over de hoofdlijnen van deze Tussenstand. Zij konden zich in die hoofdlijnen vinden en benadrukten daarbij de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het GSB van steden en Rijk. Ook gaven zij aan dat veel is bereikt, maar dat er ook nog veel gedaan moet

worden. Bij deze brief zendt het kabinet ook de memoranda mee die de G4, de G21, respectievelijk G5 voor de kabinetsformatie hebben opgesteld. Ook is het visitatierapport van de G21 bijgevoegd. Het visitatierapport van de G4 wordt op zeer korte termijn afgerond en zal dan voor u beschikbaar zijn.

GSB-I Pionieren

De grote steden voerden in de jaren negentig jarenlang de verkeerde lijsten aan. Vraagstukken rond veiligheid, integratie van minderheden en de kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving zijn juist in de grote steden het meest urgent. Aan het begin van de jaren negentig was in de grote steden sprake van omvangrijke achterstand, zowel in absolute als in relatieve zin. De werkloosheid was er meer dan twee keer zo hoog als het landelijk gemiddelde, het gemiddeld inkomen en het gemiddeld opleidingsniveau waren er significant lager dan het landelijk gemiddelde, er was uitstroom van bedrijven en werkgelegenheid en er was een eenzijdige voorraad goedkope, relatief minder aantrekkelijke woningen. De problemen werkten sterk op elkaar in. Daarbij concentreerden problemen zich vaak in bepaalde wijken en bij bepaalde (veelal overwegend etnische minderheids) groepen in die wijken. Tegelijkertijd boden de steden door de nabijheid van onderwijsinstellingen, bedrijven, klanten, werknemers, wetenschappers en kunstenaars ook kansen voor nieuwe ontwikkelingen op economisch en sociaal terrein.

Het eerste paarse kabinet startte met GSB onder de coördinerende verantwoordelijkheid van een staatssecretaris. Om de situatie in de steden beter aan te kunnen pakken, werd binnen de GSB projecten gekozen voor een meer integrale aanpak en zoveel mogelijk beleidsruimte voor de steden. De inzet was gericht op het versterken van de regierol van de steden, het bevorderen van de samenhang tussen verschillende gedecentraliseerde beleidssectoren en het verminderen van de verkokering.

De aanpak van het GSB richtte zich op de vijf clusters Werk en Economie, Kwaliteit sociale en fysieke leefomgeving, Jeugd en Veiligheid, Onderwijs en Zorg en Opvang. Om tot maatschappelijke resultaten te komen zijn per cluster afspraken gemaakt over de te realiseren doelen, die zijn vastgelegd in convenanten met uiteindelijk vijftientig steden. Het kabinet heeft voor de hele convenantsperiode GSB-I € 1,5 miljard beschikbaar gesteld als GSB geld. Daarvan was € 275 miljoen nieuw geld. Het grootste deel van het GSB geld was beschikbaar voor het cluster Werk en Economie. Om de doelbereiking te kunnen meten, is de GSB monitor ontwikkeld waarvan de resultaten jaarlijks gepubliceerd werden. Ook is begonnen met zelfanalyses¹ en visitaties.

De eindbalans opmakend concludeert het kabinet dat in de eerste convenantsperiode van het GSB een stevige basis is gelegd voor de verdere ontwikkeling van het GSB. De problemen waarvoor de steden zich gesteld zagen zijn geagendeerd en op meer dan de helft van de maatschappelijke doelstellingen is het beoogde resultaat behaald. Er is vooral sprake van een hoge doelbereiking bij de cluster Werk en Economie. Ook is een belangrijke bijdrage geleverd aan de Europese agendering van het GSB waarmee onder meer de basis is gelegd voor de Nederlandse deelname aan het Doelstelling 2 programma in de GSB-II periode. Door het projectmatige karakter van de eerste convenantsperiode konden de steden nog niet voldoende slagkracht mobiliseren en is het resultaatgericht en integraal werken in deze periode nog onvoldoende in de praktijk verankerd.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

GSB-II Ontwikkelen

Op het terrein van de – zeer omvangrijke – werkloosheid werd in GSB-I vooruitgang geboekt, toch was deze eind 1998 nog altijd hoger dan het landelijk gemiddelde. De steden werden weer aantrekkelijk als vestigingsplaats voor bedrijven, maar kampten tegelijkertijd met te weinig en vaak verouderde bedrijfslocaties. ICT bood de steden nieuwe kansen voor het versterken van de economische structuur. Een relatief groot deel van de etnische minderheden woonde in de grote steden. De onverminderd grote instroom van nieuwkomers richt zich vooral op de grote steden: ongeveer 70% van hen vestigt zich in de G25. De veiligheid en kwaliteit van sociale en fysieke leefomgeving lagen in de grote steden beduidend onder het landelijk gemiddelde. Ook kenden de steden grote kwetsbare groepen, zoals dak- en thuislozen, (ex)verslaafden en ex-psychiatrische patiënten. De steden hadden veelal een relatief eenzijdige en goedkope woningvoorraad. Daardoor ging de uitstroom van gezinnen met kinderen en van midden- en hoge inkomens onverminderd door en bleef het sociaal-economische draagvlak in de steden onder druk staan. Ook de bereikbaarheid van de steden stond onder druk.

In de sturing en in de aanpak is een trendbreuk gerealiseerd, zowel in de verhoudingen tussen Rijk en steden, als in de bestuurlijke aanpak van de vraagstukken in de steden. Om tot meer resultaatgericht en integraal werken te komen is een meerjarige, programmatische sturing en aanpak ontwikkeld, met convenanten die over de kabinetsperiode doorlopen. Hierin staan integraliteit en ontkokering, interactieve samenwerking tussen Rijk en steden, een sterkere regie door het stedelijk bestuur, niet-vrijblijvende resultaatafspraken en het afleggen van rekenschap centraal. In de steden is een waardevol proces van bestuurlijke vernieuwing op gang gebracht en het gebiedsgericht werken heeft door het GSB een belangrijke impuls gekregen. De uitgangspunten van de bestuurlijke aanpak van het GSB gericht op een integrale, programmatische en resultaatgerichte aanpak met ruimte voor lokale regie worden breed ondersteund. Bovendien sluiten ze goed aan de vier R'en «Richting, ruimte, resultaat en rekenschap» die medio 2001 in de Verkenningen zijn gepresenteerd.

Ter versterking van de positie van het GSB binnen het totale kabinetsbeleid is een nieuwe ministerspost voor Grote Steden Integratiebeleid (GSI) ingesteld, met budgettaire en beleidsmatige medeverantwoordelijkheid voor de GSB-relevante beleidsterreinen. Om de afstemming tussen de minister voor GSI en bewindslieden van andere relevante beleidssectoren te bevorderen is een onderraad voor het GSB ingesteld, de RGSB. Nederland speelde een actieve rol bij het ontwikkelen van een Europees grotestedenbeleid.

In de tweede GSB-periode is in totaal tot en met 2003 € 10,3 miljard beschikbaar gekomen voor de G25, waarvan € 1,6 miljard extra sinds de kabinetsformatie. Daarnaast heeft Nederland een meer dan evenredig aandeel van Europese middelen voor grote steden ontvangen (circa € 130 miljoen).

De voortgang van de uitvoering in de steden is gevolgd met de GSB-monitor, departementale en stedelijke monitors, zelfanalyses en visitaties en benchmarks. Er zijn belangrijke stappen gezet bij de harmonisatie van de financiële verantwoording. Met onder meer het ISV, het Fonds Werk en Inkomen en de Bijdrageregeling sociale integratie en veiligheid zijn belangrijke stappen gezet op het terrein van ontkokering en bundeling van geldstromen. Ondanks gezette stappen kent de sociale pijler nog een groot aantal regelingen.

De eerste maatschappelijke en bestuurlijke resultaten zijn zichtbaar en er zijn veel activiteiten bij steden en rijk in gang gezet. Er is zichtbaar voorde- ring gemaakt met het inlopen van de achterstanden die de grote steden in decennia hadden opgelopen. Waar de ontwikkeling van de werkloosheid in steden lange tijd negatief afweek van de landelijke trend, is deze de laatste jaren sneller dan gemiddeld gedaald. Daarbij moet worden aange- tekend dat de werkloosheid onder etnische minderheden fors is gedaald, maar dat deze daling achterblijft bij de nog forsere daling bij autochtonen. Het aantal starters, juist ook uit etnische minderheidsgroepen, lag bij de G4 ruim boven het gemiddelde. Om schooluitval en onderwijsachterstand zoveel mogelijk te voorkomen, worden er in de G25 veel Brede Scholen opgericht. De stedelijke woningvoorraad wordt geherstructureerd en woonomgevingen worden verbeterd. Er zijn 126 Digitale Trapvelden gerealiseerd. De constatering aan het einde van de GSB-I periode was dat de aandachtswijken nog onvoldoende profiteerden van het GSB. Nu is de werkloosheid er gemiddeld sneller dan het stedelijk gemiddelde gedaald en is de beleving van de veiligheid er gemiddeld sneller dan het stedelijke gemiddelde gestegen. Binnen de verzameling aandachtswijken gaat het herstel niet in overal even snel: in 27% van deze wijken zijn helaas nog geen teken van herstel. Met «Onze Buurt aan Zet» is een impuls (€ 41 miljoen) gegeven aan het versterken van de betrokkenheid van de bewo- ners bij het beleid en de uitvoering ten aanzien van de veiligheid en kwali- teit van sociale en fysieke leefomgeving in de eigen wijk en stad. De steden en hun bewoners beginnen hun achterstanden in te lopen.

GSB III Optimaliseren

De komende kabinetsperiode dienen de resultaten uit de afgelopen zeven jaar te worden bestendigd en worden de opbrengsten geoogst van de talrijke maatregelen die in gang zijn gezet. Daarbij moet worden geleerd van de ervaringen uit de afgelopen twee perioden, die naar voren komen uit de zelfanalyses en visitaties bij de steden en de zelfanalyse en het rapport van de Expertgroep bij het rijk. Ook de adviezen van Rob/Rfv, RMO, VROM-raad en de SER bieden waardevolle analyses en aanbeve- lingen. Het huidige kabinet acht het van belang dat er de komende kabinetsperiode aandacht wordt besteed aan:

De maatschappelijke en bestuurlijke opgaven

- Verbetering van de kwaliteit van sociale en fysieke leefomgeving en veiligheid is ook volgens de SER van groot belang als randvoorwaarde voor het verder versterken van de economische structuur van de stad en voor de aantrekkelijkheid van de stad als woonplaats.
- Omdat een absoluut en relatief groot deel van de etnische minder- heden en de nieuwkomers in de grote steden woont, is grotere nadruk op integratie en participatie nodig.
- Verbetering van de bereikbaarheid is van vitaal belang is voor de economische functie van de steden en voor de aantrekkelijkheid van de steden als woonplaats.
- Omdat de daling van het aandeel midden- en hogere inkomens in de steden weliswaar is gestopt, maar nog niet stijgt, is ook volgens de VROM-raad een onverminderd forse inzet op herstructurering van wijken nodig, waarbij het tempo van de uitvoering omhoog moet.
- De verdienstelijking van de economie vraagt investeringen in hoog- waardig vestigingsmilieus voor bedrijven en intensivering van overleg en resultaatgerichte samenwerking van stad en bedrijfsleven (onder andere door PPS).
- De steden en het Rijk moeten doorgaan met het inspelen op de nieuwe ontwikkelingen op het terrein van ICT.
- Ook blijft er aandacht nodig voor hardnekkige knelpunten bij de lang- durige werkloosheid, vooral onder etnische minderheden, waar de

werkloosheid ondanks een daling van 16% naar 10% nog bovengemiddeld is.

- Zoals ook blijkt uit de Verkenning sociale infrastructuur is juist voor de sociale pijler een versterking van de bestuurlijk aanpak noodzakelijk en een volwaardiger positie binnen de drie-pijler aanpak. Richting, ruimte, resultaat en rekenschap vormen hierbij belangrijke uitgangspunten. De ketenregie en programmatische aanpak moeten worden versterkt. Daarbij is ook volgens de RMO vooral binnen deze pijler verdere ontschotting en deregulering nodig. De versterking van de sociale pijler vraagt om een gezamenlijke inzet en aanpak op landelijk en lokaal niveau en een verdere kwaliteitsslag in de informatiehuishouding en monitoring.
- In de G30 doen deze maatschappelijke opgaven zich absoluut en relatief gezien bovengemiddeld voor; daarom wordt het GSB, ook conform het advies van de Rob/Rfv, met deze G30 voortgezet. Andere gemeenten kunnen uiteraard wel gebruik maken van de GSB aanpak en de kennis en ervaringen van het GSB zijn via het Kenniscentrum Grote Steden ook voor anderen beschikbaar.
- Voor de periode van het huidige structuurfondsenprogramma, dat tot en met 2006 loopt, zullen de Europese middelen een ondersteunende rol blijven spelen voor het GSB. Ook inhoudelijk biedt de Europese samenwerking een uitstekend forum voor Nederlandse steden om ervaringen en methoden uit te wisselen met steden in Europa. Inzake de periode na 2006 zal – afhankelijk van de mogelijkheden voor Nederland – het inzetten van Europese middelen voor GSB een prioriteit blijven.

Sturingsfilosofie en instrumenten

- Voor de G30 is het ISV integraal onderdeel van het GSB; daarom worden de eindtermijnen van ISV en GSB, ook conform het advies van de VROM-raad, gelijkgetrokken en worden de GSB-convenanten verlengd tot en met 2004. De steden zullen daartoe aanvullende prestaties voor 2004 moeten formuleren.
- In GSB-III moeten de steden, binnen duidelijke rijkskaders op hoofdlijnen, meer ruimte voor maatwerk krijgen en binnen een integraal programma hun financiële en beleidsmatige inspanningen in GSB-kader kunnen differentiëren, waarbij zij kunnen aansluiten bij de specifieke lokale opgaven en omstandigheden.
- Het GSB is, naast de bestuursakkoorden en de Regioconvenanten, één van de bestuurlijke instrumenten om maatschappelijke problemen aan te pakken. De Expertgroep Brinkman spreekt in dit kader van «schurende stelsels». Het spreekt volgens het kabinet voor zich dat de problemen op dat bestuurlijke niveau dienen te worden aangepakt waar zich de problemen en de kansen voordoen en met de juiste partijen om problemen aan te pakken en op te lossen. Het Rijk zal er op toezien dat de samenhang tussen deze trajecten gewaarborgd wordt, zonder dat dit tot extra bureaucratie voor de steden leidt.
- Het GSB wordt aan rijkszijde gevoed door sectoraal beleid van de betrokken departementen. Vaak betreft het hier generiek beleid, dat ook voor de rest van Nederland van toepassing is en dat een eigen sturingsconcept kent. Steden worden in een toenemende mate geconfronteerd met complexe maatschappelijke opgaven die om een sectoroverstijgend antwoord vragen. Met de integrale, meerjarige, vraag- en resultaatgerichte aanpak in het GSB wordt meerwaarde bereikt. Door het naast elkaar bestaan van verschillende sturingsconcepten worden de steden geconfronteerd met extra bestuurslasten. Daarom is het ook in de komende kabinetsperiode noodzakelijk voort te gaan met het beter afstemmen van de sturingsconcepten van het sectorale beleid enerzijds en het GSB anderzijds. Dit gebeurt door verdere deregule-

ring, meer selectiviteit, differentiatie en maatwerk, door harmonisatie van de financiële verantwoording en door een betere regionale afstemming.

- Met behoud van de integrale aanpak van het GSB, is het gewenst dat het volgende kabinet in de komende convenantsperiode streeft naar selectiviteit en extra aandacht geeft aan vraagstukken die bij uitstek om een samenhangende aanpak vragen, departementsoverstijgend zijn en een sterkere resultaatgerichte benadering vergen. Hierbij gaat het om vraagstukken rond veiligheid, kwaliteit van sociale en fysieke leefomgeving, jeugd, gezondheid en gezondheidsverschillen, integratie van etnische minderheden en de samenhang tussen fysieke ingrepen in wijken en de sociale infrastructuur. Een ketenaanpak is daarbij vaak een belangrijke randvoorwaarde. In de komende periode zal hiervoor tot een nadere uitwerking en concretisering worden gekomen.
- Voor een stad die zich voor een bijzondere opgave gesteld ziet, biedt een op de GSB-systematiek geënte integrale maatwerk aanpak, zoals deze bij de wederopbouw in Enschede is gekozen, een goede oplossing.
- Het Rijk zal tijdig inzicht moeten geven in de specifieke wijze waarop de eindverantwoording in 2005 plaats dient te vinden. Conform de VBTB-systematiek bij het rijk, zullen de steden nadrukkelijk worden aangesproken op hun te realiseren doelstellingen. Wanneer een stad niet inzichtelijk kan maken waarom zij de doelstellingen niet kon realiseren, zal dit consequenties hebben voor de volgende convenantsperiode.
- Met het oog op de coördinerende rol en de budgettaire medeverantwoordelijkheid van de minister voor GSI kan in de toekomst meer gebruik gemaakt worden van de mogelijkheden die het ECO als sturingsinstrument heeft en kan het dienen als basis voor de beleidsdiscussie tussen de coördinerend minister en de vakministers.
- Voor de toekomst is het streven erop gericht om de stedelijke verantwoording aan te laten sluiten bij de programmatische aanpak van het GSB. Harmonisatie en ontkoking leiden idealiter tot meer fondsvorming bij het Rijk. Hierbij kan worden gedacht aan het pijlgerwijs of per gedeelten van pijlers samenvoegen van nieuwe en/of bestaande rijksbijdragen.

Versterking organiserend vermogen

- De betrokkenheid van de gemeenteraad en eventuele deelraden bij het GSB moet verder worden vergroot. Hierdoor kan de integraliteit van het beleid toenemen en het zicht op de prestaties van het beleid in de stad groter worden.
- In de volgende convenantsperiode is het van belang dat de regionale inbedding van het GSB verder verankerd wordt. De samenwerking tussen de grote stad en omliggende gemeenten mag daarbij niet vrijblijvend zijn maar moet beter gewaarborgd worden. Ook voor steden die geen deel uit zullen maken stedelijke regio's als vervolg op de Kaderwet. In het kader van de Regioconvenanten zullen uitvoeringsafspraken worden gemaakt met de regio's binnen de landsdelen, over bovenlokale opgaven. In de volgende convenantsperiode zullen daarom zwaardere waarborgen worden gevraagd bij het sluiten van de stadsconvenanten en van de uitvoeringsafspraken in het kader van de regioconvenanten.
- GSB moet vooral een vraaggericht aanbod bieden, dat wil zeggen wat betreft inhoud, vormgeving en uitvoering aansluiten bij de wensen en problemen in de samenleving. Ook de interculturalisatie van instellingen en de aansluiting van het aanbod van die instellingen op de vraag vanuit de multiculturele maatschappij is van groot belang. De integrale wijkaanpak kan daarbij een belangrijk voertuig zijn.

Innovatie en kwaliteitsborging

- Meer dan totnogtoe, zullen Rijk en steden door interactieve beleidsontwikkeling samen met maatschappelijke partners nieuwe aanpakken en oplossingen moeten ontwikkelen.

Tot slot

Het doel van het GSB is te komen tot «complete steden». Hiertoe hebben de steden in 1999 strategische visies op hún complete stad ontwikkeld. In de Tussenstand heeft het kabinet het GSB de maat genomen. Na een start met een projectmatig karakter in 1994, is in 1998 een bestuurlijke trendbreuk gerealiseerd met een meerjarige, programmatische en resultaatgerichte aanpak. Uit de monitors en onderzoeken blijkt¹ dat deze aanpak werkt: de steden bleven in voorgaande decennia achter bij het landelijk gemiddeld, nu zijn de ontwikkelingen er vaak beter dan gemiddeld en beginnen de steden hun absolute achterstanden in te lopen.

Het komt er daarom op aan de komende periode door te zetten en het GSB-stelsel verder te optimaliseren: inzet op meer maatwerk in de steden, een betere regionale inbedding en meer samenwerking met burgers, bedrijven en instellingen in de stad. Ook omdat bij de partners van de betrokken steden door de looptijd van de stadsvisies tot 2010 verwachtingen zijn gewekt. Op basis van dit bestuurlijke commitment is het gewenst dat bij de komende formatie ook het Rijk zijn steun aan het verwezenlijken van complete steden herbevestigt en de verdere ontwikkeling van het GSB langs de hierboven geschetste lijnen ter hand neemt.

De Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid,
R. H. L. M. van Boxtel

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.