



Het Grotestedenbeleid Kansen voor Apeldoorn?

Tom Brands
Ruimtelijke Ordening en Planologie
Academie Ruimtelijke Ontwikkeling en Bouw
Saxion Hogescholen

Het Grotestedenbeleid Kansen voor Apeldoorn?

Auteur:

Tom Brands

Ruimtelijke Ordening en Planologie
Academie Ruimtelijke Ontwikkeling en Bouw
Saxion Hogescholen

Tel. Nr: 06 42464679
E-mail: Tom@tombrands.nl
Internet: www.tombrands.nl

Begeleiding organisatie:

Tjoukje Wijnstra

Dienst Ruimtelijke Ontwikkeling
Gemeente Apeldoorn

Tel. Nr: 055 5802434
E-mail: T.Wijnstra@apeldoorn.nl

Begeleiding opleiding:

Rob Harmsen

KEI Kenniscentrum stedelijke vernieuwing

Tel. Nr: 010 2825155
E-mail: Harmsen@kei-centrum.nl

Beoordeling opleiding:

André Bus

Academie Ruimtelijke Ontwikkeling en Bouw
Saxion Hogescholen

Tel. Nr: 0570 603097
E-mail: A.G.Bus@saxion.nl

Apeldoorn, augustus 2007



Voorwoord

Voor u ligt u het afstudeeronderzoek 'Het Grotestedenbeleid, kansen voor Apeldoorn?'

Het onderzoek is uitgevoerd bij en in opdracht van de Gemeente Apeldoorn. Bedanken wil ik Mevr. T. Wijnstra, beleidsmedewerkster bij de Dienst Ruimtelijke Ontwikkeling van de Gemeente Apeldoorn, Dhr. R. Harmsen, adviseur bij KEI Kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing en Dhr. A. Bus van de Academie Ruimtelijke Ontwikkeling en Bouw van Saxion Hogescholen voor de begeleiding gedurende het afstudeertraject. Daarnaast de heren H.P. Benschop, coördinator strategie, en H. Hooiveld, strategisch planoloog, van de Gemeente Apeldoorn.

Tevens de geïnterviewde personen;

- Dhr. P. Rhebergen, Gemeente Zwolle;
- Mevr. K. Boerrigter, Gemeente Zwolle;
- Dhr. H. Hoogma Gemeente Sittard-Geleen;
- Dhr. W. Krause, Gemeente Sittard-Geleen;
- Dhr. D. Wilbrink, Gemeente Heerlen;
- Dhr. Scholte Lubberink, Gemeente Enschede;
- Mevr. C. Verhegge, Provincie Gelderland.

Apeldoorn, augustus 2007

Tom Brands



Inhoudsopgave

1.	Inleiding	6
	1.1 Achtergrond en aanleiding	6
	1.2 Doelstelling	8
	1.3 Kernbegrippen	9
	1.4 Leeswijzer	10
2.	Apeldoorn	11
	2.1 Inleiding	11
	2.2 ISV II en de provincie Gelderland	12
	2.3 Conclusies	14
3.	Het Grotestedenbeleid	15
	3.1 Inleiding	15
	3.2 GSB III	15
	3.3 Drie brede doeluitkeringen	18
	3.4 De G27	19
	3.5 Resultaten van het GSB	20
	3.6 Het GSB na periode drie	21
4.	Ervaringen met het GSB	24
	4.1 Invloed	24
	4.2 Verantwoording	25
	4.3 Financiën	26
	4.4 Algemene conclusies	26
5.	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	27
	5.1 Inleiding	27
	5.2 Invloed	28
	5.3 Verantwoording	28
	5.4 Financiën	29
	5.5 Meerwaarde	29
	5.6 Aanbevelingen	30
	5.7 Imago, nut en noodzaak	31
	Slotwoord	33
	Bronnenlijst	34
	Bijlagen	



1. Inleiding

In deze inleiding wordt de aanleiding voor het onderzoek geschetst en toegelicht op welke vragen dit onderzoek antwoord geeft.

1.1 Achtergrond en aanleiding

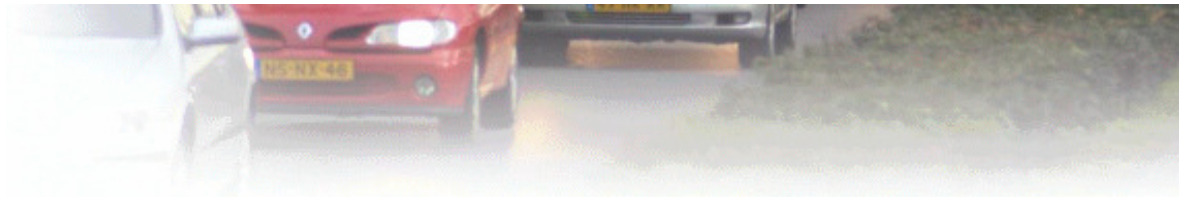
De beleidsmatige aandacht van de rijksoverheid voor de grote steden begon aan het eind van de jaren zeventig op twee verschillende terreinen: dat van de ruimtelijke ordening en dat van de stadsvernieuwing. In de ruimtelijke ordening stond de positie van de stedelijke gebieden als geheel centraal. In de jaren tachtig groeiden zorgen over de afgenomen economische kracht van de steden en over het concurrerend vermogen van de steden in de Europese markt. De Nederlandse steden maakten deel uit van een algehele malaise van steden in de westerse wereld, waarbij de stedelijke welvaart afnam door de deïndustrialisatie en suburbanisatie. Op een veel lager schaalniveau ontstond van de jaren zeventig de stadsvernieuwing. Die kwam voort uit de steden zelf en werd later door de rijksoverheid ondersteund. Daar ging het om het woon- en leefklimaat in specifieke stadswijken. Met de sociale vernieuwing kwam vanaf de jaren tachtig het accent te liggen op de cumulatie van sociale problemen in de stad.

Het grotestedenbeleid combineerde beide voorgaande beleidsterreinen en daarmee ook beide inhoudelijke invalshoeken, de zorg om de economische positie van de stedelijke gebieden en de cumulatie van sociale problemen. En ook de twee verschillende schaalniveaus van de ruimtelijke ordening en de stadsvernieuwing, respectievelijk de stad binnen de regio en de wijk[aanpak](#), komen in het grotestedenbeleid aan de orde (RPB, *Toekomstverkenning grotestedenbeleid: een beschouwing*, 2006, p. 5).

Het Grotestedenbeleid

In 1994 startte het Rijk op initiatief van de vier grote steden (Den Haag, Utrecht, Rotterdam en Amsterdam) het Grotestedenbeleid (GSB). Inmiddels is het uitgegroeid tot een beleid dat zich richt op eenendertig grote en middelgrote steden (Internet GSB 2007). Apeldoorn is één van de grootste steden van het land. Toch participeert de Gemeente Apeldoorn in de huidige situatie niet in het GSB. Het grotestedenbeleid was in 1994 ontstaan uit de gedachte, dat de cumulatie van problemen in de grote steden dusdanig groot was dat een specifiek op die grote steden gericht beleid voor de hand lag. De grote steden hadden een achterstand opgelopen ten opzichte van de rest van Nederland. De problemen stapelden zich op en sectorale oplossingen werkten niet meer. De werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid was er groter, de criminaliteit was er hoger, er was sprake van segregatie in wonen en onderwijs, er waren wijken met grote problemen in de leefomgeving. Het beleid werd gericht op het verminderen van die achterstanden. Er werd overgegaan van sectorale oplossingen naar een integrale aanpak. Door die complexiteit redden de steden het niet op eigen kracht en bleek steun van het Rijk nodig.

De probleemcumulatie in de steden was daarmee de aanvankelijke reden voor het beleid. Het is daarom niet verwonderlijk dat in de eerste jaren van het grotestedenbeleid het accent sterk lag op het direct bestrijden van sociale achterstanden, zoals het scheppen van additionele banen voor langdurig werklozen (de Melkert-banen bijvoorbeeld), wijkbeleid en onderwijsachterstandbeleid. Sociale rechtvaardigheid was in die periode de dominante waarde. In de tweede helft van de jaren negentig werd het bevorderen van de grootstedelijke economie echter steeds belangrijker en het beleid



kwam daarmee steeds meer in het licht te staan van de welvaartsbevordering en het benutten van agglomeratievoordelen. De gedachte was dat door het opschalen van probleemoplossingen van lokaal naar regionaal en het bevorderen van economische groei de welvaart van de steden zou toenemen en dat uiteindelijk ook de werkelozen zouden profiteren van de toename van het aantal banen. Het Rijk zoekt naar meer daadkracht in de uitvoering van het GSB en sluit met de steden prestatieafspraken af (RPB, *Toekomstverkenning grotestedenbeleid: een beschouwing*, 2006, p. 3-4).

In het GSB wordt aan de steden overgelaten hoe zij de vooraf afgesproken resultaten op verschillende terreinen willen bereiken. De steden weten immers het beste op welke manier zij – efficiënt en effectief – de beoogde resultaten kunnen halen. Het kabinet Balkenende II koos ervoor om het GSB voort te zetten met een derde periode, van 2005 tot 2009 (GSB III). Met de eenendertig grote steden zijn afspraken gemaakt voor de periode 2005-2009. Deze eenendertig steden bestaan uit de G4 (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) en de G27. Zie *bijlage 1* voor een overzicht van de G31 oftewel de GSB-steden. Het Rijk zet met het GSB in op drie pijlers; fysiek, sociaal en economisch. Steden met vergelijkbare sociale problematiek verenigden zich en daar is de G27 uit voort gekomen. (*Internet GSB*, 2007).

G27

De G27 steden hebben elkaar dus ontmoet in het verband van het GSB. Daaruit is een organisatiestructuur in de vorm van een netwerk gegroeid. De G27 heeft geen eigen kantoor, waardoor het netwerk gebaseerd is op de inzet van bestuurders en ambtenaren van de stadsbesturen van de 27 steden. De G27 probeert krachten te bundelen om gezamenlijke knelpunten, belangen en wensen bij de regering onder de aandacht te brengen. Het doel van de G27 is dus om de gezamenlijke belangen van de G27-steden op het terrein van het Grotestedenbeleid te behartigen. Steden die participeren in het GSB participeren automatisch ook in het G27-overleg (*Internet G27*, 2007).

Regeerakkoord

In het regeerakkoord van het huidige kabinet wordt veel aandacht geschonken aan de stad. De belangrijke rol van de gemeente als 'eerste aanspreekpunt' voor de burger wordt erkend. Er wordt gestreefd naar steden met een vitale woon- en werkomgeving. Naar steden met ruimte, werkgelegenheid en sociale warmte. Het GSB 'zal - na evaluatie - na 2009 worden voortgezet', zo valt te lezen. Het is dus nog onbekend hoe het GSB IV, indien dit doorgang zal vinden, precies vormgegeven zal worden (*Internet KEI-centrum*, 2007). Op basis van het uitgangspunt dat het GSB voortgezet wordt is dit onderzoek ingesteld.

Apeldoorn

GSB-gemeenten krijgen hun middelen rechtstreeks van het Rijk. Apeldoorn is een programmagemeente en krijgt middelen via de Provincie Gelderland. De insteek van het college is dat Apeldoorn moet streven naar het verkrijgen van de GSB-status. De afdeling Strategie, Communicatie en Kabinet van de Gemeente Apeldoorn benadrukt dat Apeldoorn zorg zal moeten dragen dat zij na de hierboven genoemde evaluatie wel bij het GSB hoort (*Zie Bijlage 2*). Participatie als stad in het GSB kent vanzelfsprekend gevolgen. Hierbij kan gedacht worden aan het imago; Apeldoorn is een volwaardige stad en hoort eigenlijk thuis in het rijtje steden van de G27. Zeker gezien de inleiding '*Het Grotestedenbeleid is een volwaardig beleid dat zich richt op eenendertig grote en middelgrote steden*' is het begrijpelijk dat het tot enige frustratie leidt, aangezien



Apeldoorn ook één van de grootste steden van het land is. Anderzijds is het GSB ingestoken om steden met grootstedelijke problematiek uit de problemen te helpen. Moet Apeldoorn niet juist trots zijn dat ze geen deel uitmaken van het GSB? Deelname kan consequenties hebben voor de mate van financiële steun van het rijk en de rol van Apeldoorn t.o.v. het Rijk. Daarnaast kan de mate van autonomie een mogelijke verandering ondergaan; Er moet verantwoording worden afgelegd over de verkregen financiële middelen. Dit brengt onder andere mogelijk extra administratieve lasten met zich mee, monitoring en het risico bestaat dat er niet wordt voldaan aan de gemaakte prestatieafspraken.

Het is het onderzoeken waard of het voor de Gemeente Apeldoorn gunstig is om te participeren in het GSB en dus om af te wegen of de voordelen ervan opwegen tegen de nadelen, ondanks dat de zeilen al zijn bijgezet gericht op participatie. De nadruk in de titel 'Het Grotestedenbeleid, kansen voor Apeldoorn?' ligt met name op het vraagteken.

1.2 Doelstelling

Het doel van het onderzoek is om in beeld te brengen welke verschillen op het gebied van invloed, verantwoording en financiën er zijn als de Gemeente Apeldoorn zou participeren in het Grotestedenbeleid vergeleken met de huidige situatie en of dit op deze onderdelen een meerwaarde voor de Gemeente Apeldoorn oplevert. In een breder perspectief kan dit onderzoek worden gezien als een verkenning van voor- en nadelen van deelname aan het GSB. De uitkomsten van dit onderzoek kunnen een bijdrage leveren aan het besluitvormingsproces om al dan niet toe te treden tot het GSB.

De centrale vragen zijn dus: Wat zijn de voor- en nadelen van toetreding en indien toetreding geschiedt; wat is de impact op de organisatie bij toetreding? Los daarvan is het Grotestedenbeleid relatief onbekend bij veel medewerkers binnen de dienst. Zij zijn toch voornamelijk bezig met hun dagelijkse eigen (vaak lokale) projecten. Een enkeling heeft wel eens van het GSB gehoord en weet in hoofdlijnen wat het inhoudt, maar het gros van de medewerkers kan niet vertellen wat het precies betekent. Het doel van dit onderzoek is ook om voor hen kort en krachtig inzichtelijk te maken wat het GSB en de G27 precies inhoudt.

De uitkomst van dit onderzoek kan overigens ook het huidige standpunt van de afdeling SCK in twijfel trekken en een heroverweging hiervan aanbevelen. Moet Apeldoorn het wel willen om bij het GSB aan te sluiten? Maar het onderzoek geeft geen antwoord op de vraag of Apeldoorn wel of niet moet toetreden tot het GSB. Enkel of het een meerwaarde oplevert op het gebied van verantwoording, invloed en financiën.

Behalve de specifieke vragen met betrekking tot Apeldoorn, leidend in dit onderzoek, zijn er nog drie vragen die aan het GSB worden gesteld om het speelveld te bepalen en de spelregels inzichtelijk te maken. Waarom is het er, hoe is het opgezet en wat zijn de ontwikkelingen, resultaten en ervaringen van het beleid? Deze vragen worden beantwoord in hoofdstuk 3. De vervolgstap is om te kijken naar de vragen relevant voor Apeldoorn. Zonder de antwoorden op de vragen over het GSB ligt er geen solide basis om valide uitspraken te doen over de vragen van Apeldoorn m.b.t. het GSB.



1.3 Kernbegrippen

Om de begrippen zoals verwoord in de doelstelling concreter te maken worden zij in deze paragraaf nader omschreven.

Het Grotestedenbeleid

Omdat nog niet bekend is hoe het GSB IV vormgegeven zal worden, wordt voor de fictieve situatie, waarin er vanuit wordt gegaan dat Apeldoorn participeert in het GSB, gewerkt met de procedures en randvoorwaarden van het GSB III.

Na 2009 zal er natuurlijk heel kritisch en nauwkeurig moeten worden gekeken in hoeverre de conclusies en aanbevelingen nog aansluiten om de nieuwe vorm die het GSB, indien het doorgang vindt, zal krijgen.

Het Grotestedenbeleid is opgesplitst in drie verschillende pijlers (dit wordt nader toegelicht in het hoofdstuk GSB). De insteek was om toe te spitsen op de fysieke pijler, maar de sociale en economische pijler kunnen vanwege de onderlinge samenhang niet buiten beschouwing worden gelaten. Het onderzoek wordt daarom in een breder perspectief op een hoger abstractieniveau bekeken dan aanvankelijk de insteek was.

Invloed

Met invloed wordt bedoeld op de invloed die Apeldoorn kan uitoefenen ten opzichte van het Rijk en de provincie, mede door participatie in de G27. De vraag is of Apeldoorn zijn beïnvloedingskansen vergroot en dus een toegevoegde waarde biedt boven de huidige communicatiekanalen door aan te sluiten bij het GSB.

Verantwoording

Met het begrip verantwoording wordt enerzijds bedoeld op de autonomie van de Gemeente Apeldoorn en dus de mate van vrijheid om eigen beleid te (blijven) voeren. Het Rijk zal immers kaders scheppen waarvoor de GSB-budgetten gebruikt mogen worden. Puur m.b.t. verantwoording zullen de Gemeente Apeldoorn en het Rijk prestatieafspraken maken waaraan zal moeten voldaan. De vraag is ook of er extra administratieve lasten bij komen kijken en er extra tijd mee gemoeid is.

Financiën

De financiën betreffen de (mogelijk) extra budgetten die beschikbaar zijn bij deelname aan het GSB.

Meerwaarde

Er bestaat een meerwaarde als het fictieve scenario waarin Apeldoorn participeert in het GSB gunstiger is dan de huidige situatie op het gebied van verantwoording, invloed en financiën (waarbij rekening gehouden dient te worden met het feit, dat de vorm het GSB na 2009 zal verschillen met de vorm van het huidige GSB). Op het gebied van verantwoording bestaat er een meerwaarde als het gelijk blijft of natuurlijk, ookal zeer onwaarschijnlijk, als het vermindert. De meerwaarde bij invloed zit hem in een stijging van de beïnvloedingskansen en bij financiën logischerwijs in het verkrijgen van meer middelen.



1.4 Leeswijzer

Nadat in hoofdstuk 1 de aanleiding en de doelstelling van het onderzoek zijn geschetst, zal in hoofdstuk 2 de huidige situatie van de Gemeente Apeldoorn als programmagemeente en ISV II worden beschreven. In hoofdstuk 3 wordt in beeld gebracht hoe het Grotestedenbeleid in elkaar steekt en hoe de G27 te werk gaat. Een analyse van het Grotestedenbeleid en de G27 en vooral hoe huidige GSB-steden het beleid ervaren staat centraal in hoofdstuk 4. Per hoofdstuk wordt in gegaan op de drie onderdelen invloed, verantwoording en financiën op basis waarvan bepaald wordt of er een meerwaarde voor Apeldoorn bestaat. Met de huidige situatie en het GSB in beeld wordt in hoofdstuk 5 de huidige situatie van Apeldoorn naast de fictieve situatie, waarin Apeldoorn GSB-gemeente zou zijn, gelegd. Hieraan is de conclusie verbonden of er daadwerkelijk, op de onderzochte onderdelen invloed, verantwoording en financiën, een meerwaarde bestaat voor Apeldoorn om toe te treden tot het GSB, in de vorm zoals het nu bestaat (GSB III) en worden enkele aanbevelingen gedaan.



2. Apeldoorn

2.1 Inleiding

Er verandert veel in de wereld om ons heen. Neem bijvoorbeeld de toenemende mobiliteit, de economie die weer een stijgende lijn vertoont en het feit dat overal wordt gebouwd. Aansluitend hierop, om in te zoomen op onze stad, Apeldoorn raakt steeds meer in trek als woongemeente.

Al dit soort ontwikkelingen vraagt om een heldere visie op de gewenste toekomst voor onze gemeente. Een visie met verantwoorde en duidelijke keuzes voor het gemeentelijk beleid op het gebied van sociale, economische en ruimtelijke ontwikkeling, leefbaarheid, duurzaamheid, veiligheid en ruimtelijke kwaliteit.

Bestaande kwaliteiten versterken en een krachtig eigen profiel krijgen

Apeldoorn is een gemeente met veel kwaliteiten en dat blijkt ook uit de onderzoeken en discussies van de afgelopen tijd. Apeldoorn biedt een aantrekkelijke woonomgeving en er zijn weinig sociale en economische problemen, zeker in vergelijking met andere gemeenten van meer dan 100.000 inwoners. Apeldoorn wil bestaande kwaliteiten versterken en een krachtig profiel krijgen, veel meer een eigen gezicht en een sterkere uitstraling. Een stad van deze omvang, met de regionale functie die Apeldoorn heeft, kan namelijk veel meer mogelijkheden benutten.

Het eerste hoofddoel is, zoals gezegd, de kwaliteiten die Apeldoorn heeft behouden en waar nodig versterken. Als deelname aan het GSB daar aan kan bijdragen is dit het overwegen waard. De kwaliteit van Apeldoorn is goed. Bij alle toekomstige ontwikkelingen en keuzes – dus ook de keuze om wel of niet aan te sluiten bij het GSB – moet het behouden en indien mogelijk versterken van bestaande kwaliteiten vast worden gehouden en een rol spelen in de besluitvorming. Een aantal keuzes staan vast:

- Duurzaamheid op lange termijn telt zwaarder dan financieel voordeel op de korte termijn
- Preventief – sociaal – beleid, naast maatschappelijke participatie en ontmoeten
- Bovengemiddeld veiligheids- en leefbaarheidsniveau inclusief basispakket aan voorzieningen
- Stad in balans zonder overheersing van één functie
- Behoud van bestaande hoogwaardige woon-, werk- en leefklimaat
- Evenwichtige veelzijdige economische basisstructuur

Het tweede hoofddoel is het profiel van Apeldoorn te versterken en te werken aan een uitstraling die past bij één van de grootste steden van het land. Om dat te bereiken is een kwaliteitsslag nodig in de stedelijkheid en het voorzieningenniveau. Het GSB is in beginsel opgezet als instrument tegen grootstedelijke problematiek. Het zou mogelijk zijn dat in de vierde periode het GSB zich in plaats van probleemgeoriënteerd, zich ook richt op het benutten van kansen. In dat geval liggen er in deze context misschien mogelijkheden voor Apeldoorn (*Gem. Apeldoorn, Strategisch Kader, 1999, p. 3-11*).

Apeldoorn moet haar economische en sociale troeven uitspelen, zoals sport, recreatie en wonen. Daarnaast zijn er voor de stad nog kansen in bijvoorbeeld informatie-, communicatie- en milieutechnologie, zakelijke dienstverlening, zorg en toerisme. Dit heeft geleid tot de volgende keuzes voor de toekomst:



- De binnenstad moet een levendig, aantrekkelijk en aansprekend centrum worden
- Innovaties op zorggebied stimuleren
- Een stevig kunst- en cultuurklimaat
- Apeldoorn als centrum van topsport
- Bedrijvigheid versterken in sectoren informatie-, communicatie-, milieutechnologie en zakelijke dienstverlening
- Een kwaliteitsslag in toerisme en recreatie bereiken
- Gericht hoger beroeps- en wetenschappelijk onderwijs aantrekken

Dit zijn niet bepaald ambities die passen bij een stad met grootstedelijke problematiek. Een stad met echte problemen zoals bijvoorbeeld veel drugsverslaafden, hoge werkloosheid en veel uitval onder scholieren kun je Apeldoorn (gelukkig) niet noemen.

De aantrekkingskracht van Apeldoorn zal de komende jaren groeien. Dat komt bijvoorbeeld door de goede bereikbaarheid van de stad, maar ook als gevolg van de verbeteringen in de stad en bijvoorbeeld de beoogde kwaliteitsslag. De verwachting is dat Apeldoorn in de komende 20 jaar zal groeien tot een gemeente van 170.000 inwoners. Dat betekent echter niet dat de bestaande stad zonder meer volgebouwd mag worden. De mobiliteit zal naar verwachting blijven toenemen: meer mensen maken jaarlijks meer kilometers. Diverse wijken vragen steeds meer aandacht; vroegtijdige symptomen van verloedering, parkeerproblemen, jeugdproblematiek. Herstructurering zal in de nabije toekomst in diverse wijken een belangrijke, noodzakelijke en kostbare rol gaan spelen (*Gem. Apeldoorn, Strategisch Kader, 1999, p. 3-11*). Dit maakt aandacht voor de wijken voelbaar.

Om de geformuleerde ambities te kunnen verwezenlijken, moet Apeldoorn flexibel inspelen op kansen en bedreigingen. Misschien is participatie aan het GSB wel een kans die Apeldoorn moet aangrijpen om grootstedelijke problematiek/bedreigingen in de toekomst juist te voorkomen.

2.2 De Provincie Gelderland en ISV II

De provincie Gelderland pakt het GSB anders op dan dan de meeste provincies. Binnen de provincie Gelderland zijn de volgende gemeenten te rangschikken:

- Twee rechtstreekse/GSB-gemeentes, namelijk Arnhem en Nijmegen;
- Zes programmameentes, waaronder Apeldoorn;
- Overige programma-gemeentes;
- Projectgemeentes;
- Reguliere gemeentes.

Het GSO

De provincie Gelderland werkt samen met de steden Apeldoorn, Arnhem, Doetinchem, Ede, Harderwijk, Nijmegen, Tiel en Zutphen. Dat gebeurt door middel van het Gelders Stedelijk Ontwikkelingsbeleid (GSO). In de eerste periode van het Gelders Stedelijk Ontwikkelingsbeleid (2001-2004: GSO-1) heeft de provincie Gelderland ruim 90 miljoen euro geïnvesteerd in de acht Gelderse steden. In de tweede periode (2005-2007: GSO-2) bedragen de investeringen 65 miljoen euro.



ISV II

Het investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV) is een fysieke doeluitkering, waarbij subsidieregelingen van de Ministeries van VROM, OCW en LNV zijn gebundeld. Gemeenten ontvangen één integrale doeluitkering aan de hand van de afspraken over te bereiken resultaten, zoals door de gemeenten geformuleerd in hun meerjarenontwikkelingsprogramma (MOP). In deze MOP's formuleren steden hun visie en strategie tot het realiseren van de complete stad in de komende vier jaar. Tevens moet men aangeven op welke wijze men de afgesproken (meetbare) "outputdoelstellingen" wil realiseren in de vorm van "outputindicatoren". Deze staan in *bijlage 4*. Goedkeuring van dit MOP door het Rijk (of provincie) houdt een toezegging in van de financiën voor de convenantperiode. Inhoudelijk gezien richt het ISV zich met name op het verbeteren van de fysieke (en sociale) leefomgeving en het (opnieuw) binden van de midden- en hogere inkomens aan de stad.

Apeldoorn programmagemeente

Anders dan bij de andere brede doeluitkeringen van het GSB, kunnen naast de G31 ook de overige gemeenten via de provincie een beroep doen op het ISV. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen:

- De 31 GSB-gemeenten in Nederland, de zogenaamde rechtstreekse gemeenten. Zij krijgen het geld rechtstreeks van het Rijk;
- Voor de kleinere, de zogenaamde niet-rechtstreekse gemeenten zijn de provincies budgethouder en budgetverdelers.

Omdat de situatie in kleine gemeenten soms niet om een langetermijnplan als het MOP vraagt, onderscheidt men programma- en projectgemeenten. Een projectgemeente heeft geen MOP en richt zich meer op een specifiek project dan op een geheel gebied. Gemeenten die wel een gebiedsgericht programma (MOP) maken noemt men programmagemeente, zoals Apeldoorn. (*Internet Kei-centrum 2007*).

Uit de budgetverdeling ISV2 in *bijlage 5* valt op te maken dat er in ieder geval t.a.v. groen en luchtkwaliteit naast de buidel wordt gegrepen. Budgetten waar je als rechtstreekse GSB-gemeente wel aanspraak op maakt en zoals reeds zet Apeldoorn wel sterk in op deze thema's.

ISV2 in relatie tot GSB3

Het ISV2 maakt, evenals in het eerste tijdvak, onderdeel uit van het Grote Stedenbeleid 2005-2009. Het GSB kent drie brede doeluitkeringen (BDU's): fysiek, sociaal en economie waarbinnen de financiële middelen ontschot ingezet kunnen worden.

Het ISV2 betreft de fysieke BDU en is gericht op het verbeteren van de fysieke (en sociale) leefomgeving en het (opnieuw) binden van de midden- en hogere inkomens aan de stad. Voor de GSB-gemeenten worden de relevante onderdelen van het ISV2-beleidskader opgenomen in het geïntegreerde GSB-kader 'Samenwerken aan de krachtige stad' waarin ook de andere BDU's worden behandeld. Dit GSB-kader is voor



de G31-gemeenten en het Rijk het (toetsings)kader voor het opstellen en beoordelen van het integrale MOP 2005-2009. De samenhang met het GSB is dus alleen van belang voor de 31 grote steden. De coördinatie van het GSB ligt bij de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijkrelaties. VROM is aangewezen als coördinator van de fysieke doeluitkering (*Internet KEI-centrum, 2007*).

2.3 Conclusies

Apeldoorn wil een hoogwaardig stedelijk profiel krijgen met een eigen gezicht en een sterke uitstraling. Een stad met ruim 150.000 inwoners en een regionale functie moet haar kansen en mogelijkheden beter benutten. Ten aanzien van de drie leidende begrippen worden hieronder conclusies getrokken met betrekking tot de huidige situatie.

Invloed

De Gemeente Apeldoorn is behalve ISV II-programmagemeente via de Provincie Gelderland ook GSO-gemeente. De banden met de Provincie zijn dus zeer nauw. De invloed is in grote mate afhankelijk van de lobbykwaliteit van een gemeente richting de provincie. Er is geen directe relatie met het Rijk.

Verantwoording

Een gemeente mag haar MOP zelf opstellen en haar eigen ambitie bepalen, maar de provincie gaat wel met de gemeenten om tafel en er worden enkele speerpunten meegegeven gestuurd vanuit het provinciale coalitieakkoord. ISV II-gelden zijn gekoppeld aan het GSO en het is erg lastig om deze twee regelingen los van elkaar te zien. De provincie krijgt kaders vanuit het Rijk met betrekking tot ISV II. Binnen die kaders kan de provincie nog enkele accenten meegeven. De verantwoording hangt af van de programma-afspraken die zijn gemaakt met de provincie. Elk jaar dient de gemeente een financiële verantwoording te doen aan de hand van de jaarrekening en aan het eind van elke ISV-periode volgt een inhoudelijke verantwoording.

Financiën

Binnen het GSO zijn de gelden op programmaniveau flexibel inzetbaar. De financiële situatie is in principe bekend. De vraag of er bij deelname aan het GSB extra middelen beschikbaar komen ten opzichte van de huidige situatie is waar het om gaat.



3. Het Grotestedenbeleid

In dit hoofdstuk wordt inzichtelijk gemaakt hoe het Grotestedenbeleid in elkaar steekt, welke randvoorwaarden en procedures gelden en waar voor- en nadelen liggen op de onderdelen invloed, verantwoording en financiën. Dit is nodig om inzichtelijk te maken waar de verschillen zitten in vergelijking met de huidige situatie.

3.1 Inleiding

Grote steden fungeren overal ter wereld als 'motor' van de samenleving en zijn aantrekkelijk voor grote groepen mensen. Mede door hun populariteit kampen de steden met complexe vraagstukken op het gebied van volkshuisvesting, werkgelegenheid, infrastructuur, armoede, veiligheid, kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving, sociale samenhang en integratie van nieuwkomers en etnische minderheden. In de stad komen veel maatschappelijke ontwikkelingen samen. Tegelijkertijd vormen de steden broedplaatsen van innovatie en creativiteit.

Het Grotestedenbeleid streeft naar 'de complete en krachtige stad': een stad met leefbare en veilige buurten, goede woningen, integratie van etnische minderheden, goede onderwijs- en zorgvoorzieningen, gedifferentieerde woonomgevingen, goede verbindingen, groenvoorziening, economische vitaliteit met werk voor wie dat zoekt, veilige kinderspeelplaatsen en die voldoet aan de eisen die bewoners, bedrijven en instellingen aan de stad stellen (*Internet GSB 2007*).

3.2 GSB III

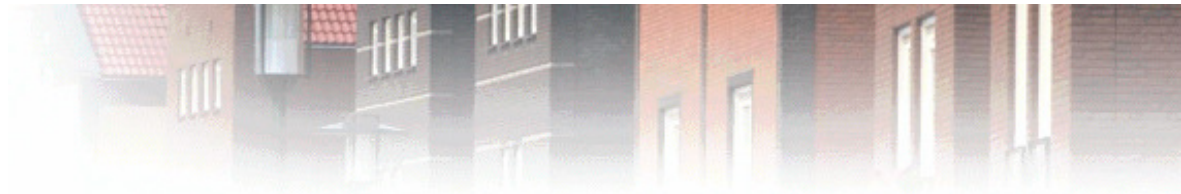
Krachtige steden, waarin zichtbare resultaten worden geboekt met een minimum aan bureaucratie is de missie in de derde convenantperiode voor het Grotestedenbeleid 2005-2009 (GSB III). Een krachtige stad levert concrete resultaten die bijdragen aan het realiseren van de GSB-doelstellingen:

- 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 en
- Het vergroten van de economische kracht van de stad.

Steden en Rijk zijn hierbij samen aan zet als gelijkwaardige partners. Om dit partnership te bekrachtigen hebben steden en Rijk (prestatie-)afspraken gemaakt. Het Rijk pakt de verantwoordelijkheid voor het Grotestedenbeleid kabinetsbreed op. Dit valt onder de coördinerende verantwoordelijkheid van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties. Deze rijkssamenwerking is randvoorwaardelijk om de problemen op te lossen. Het Rijk stuurt hierin op hoofdlijnen en zorgt voor een beperking van de bureaucratie. De 31 GSB-steden krijgen meer beleidsruimte in hun aanpak van grootstedelijke problemen en dus meer ruimte voor maatwerk (*Ministerie van BZK, Samenwerken aan de krachtige stad, 2004, p.10*).

Prestatieafspraken vastgelegd in een convenant

Bij een op partnership gebaseerde verhouding past de afsluiting van convenanten over concrete resultaten met een financiële zekerheid voor de volle periode van vijf jaar. Het stelsel GSB III kent drie brede doeluitkeringen, één voor Fysiek, één voor Economie en



één voor Sociaal, Integratie en Veiligheid (gevuld met geldstromen op de beleidsonderdelen Maatschappelijke opvang, Inlopen gezondheidsachterstanden, 'Jeugd, Onderwijs en Educatie', Veiligheid en Inburgering). De BDU's worden gevoed vanuit de vakdepartementale begrotingen (*Samenwerken aan de krachtige stad, 2004, p. 12*)..

De GSB outcomedoelstellingen zijn geconcretiseerd in outputdoelstellingen met bijbehorende outputindicatoren. Het Rijk zal met de steden gerichte afspraken maken in de vorm van concrete resultaten op de outputindicatoren. Van de steden wordt gevraagd om hun beoogde resultaten te beschrijven in een beknopt Meerjaren Ontwikkelingsprogramma (MOP). In het MOP onderbouwen en beargumenteren de steden de beoogde resultaten. De steden zijn vrij in het kiezen van de vorm waarin de beoogde resultaten worden onderbouwd in de MOP's. Binnen het stelsel GSB III is maatwerk mogelijk doordat steden de mogelijkheid krijgen om de aanpak eigenstandig vorm te geven, stadsspecifieke doelstellingen (zgn. open doelstelling) toe te voegen en op bepaalde doelstellingen op grond van de stadsspecifieke situatie beredeneerd een nulambitie te formuleren. Tegenover deze vrijheid staat wel de verantwoordelijkheid om de beoogde resultaten in het MOP te onderbouwen. Steden zijn vrij in het kiezen van de vorm waarin deze onderbouwing wordt aangeleverd. Om een volwaardige gesprekspartner voor steden te zijn tijdens de ontwikkeling van het MOP en ervoor te zorgen dat er voor aanvang van welke GSB-periode voor iedere stad een document ligt waarover beide partners, zowel het Rijk als de stad, naar tevredenheid een convenant kunnen sluiten, zal het Rijk ook zelf ideeën ontwikkelen over de te maken keuzes per stad.

Na de formele toetsing zal per stad het convenant worden gesloten waarin de overeengekomen beoogde resultaten zijn vastgelegd. Dit worden ook wel de resultaat- of prestatieafspraken genoemd. In het convenant legt het Rijk zich vast op de te leveren financiële en niet-financiële inzet. De invoering van de bestuurlijke boete is hiervan een voorbeeld. Het Rijk zal de financiële middelen verstrekken via drie brede doeluiteringen (BDU's). Met de komst van de drie BDU's vervallen de afzonderlijke regelingen op basis waarvan de BDU's zijn opgebouwd. Binnen de BDU's bestaat volledige uitwisselbaarheid. Door de beperking van het aantal specifieke uitkeringen tot drie BDU's en de verbreding van de bestedingsdoelen wordt de bestedingsvrijheid voor de steden sterk vergroot. Tevens wordt een uniforme procesgang mogelijk die de gemeentelijke administratie- en rapportageverplichtingen flink terug moet dringen (*Samenwerken aan de krachtige stad, 2004, p. 12*).

Onder een BDU wordt een regeling verstaan, waarmee de beschikbaar gestelde middelen door de steden naar eigen inzicht kunnen worden ingezet, binnen de reikwijdte van de regeling, voor het behalen van de aan desbetreffende BDU gekoppelde outputdoelstellingen. De BDU's kennen bestedingsvrijheid binnen de voor die BDU vastgelegde outputdoelstellingen. De stad heeft hiermee de ruimte, binnen de reikwijdte van de BDU-regeling, de middelen naar eigen inzicht zodanig in te zetten en te besteden gericht op het behalen van de resultaten. Tussen de BDU's bestaat er geen uitwisselbaarheid. In het convenant, met als onderdeel drie gebundelde beschikkingen, worden de financiële omvang per BDU en de te leveren resultaten vastgelegd. Het Rijk volgt de uitvoering terughoudend en gebruikt de voortgangsinformatie -onder andere ontleend aan een jaarlijks stadsgesprek op ambtelijk niveau- in principe niet om tussentijds in te grijpen. In 2007 vindt eenmalig een midterm review plaats. Die kan aanleiding geven voor stad en Rijk om in gezamenlijk overleg tot aanpassing van het convenant te komen (*Samenwerken aan de krachtige stad, 2004, p. 12*)..



De steden zullen in de inhoudelijke analyse aandacht besteden aan de samenhang van maatregelen die zij nemen om tot een goed lokaal integratiebeleid te komen. In het MOP zullen de steden aangeven welke ambities zij formuleren voor de outputindicatoren die gelden voor integratie. Naast de maatregelen die aansluiten op de in het beleidskader geformuleerde doelstellingen op het gebied van de integratie, kunnen steden zelf aanvullende speerpunten benoemen. De stad zal daarbij afhankelijk van de lokale situatie specifieke en meetbare prestaties voor de zelfbenoemde speerpunten formuleren. Het totaal aan benoemde maatregelen vormt de lokale integratieagenda, die daarmee deel uitmaakt van het MOP. Deze lokale agenda zal per stad verschillen (*Samenwerken aan de krachtige stad, 2004, p. 12*).

Na afloop van de convenantperiode leggen de steden (uiterlijk 15 juli 2010) met één integraal verslag per stad verantwoording af aan het Rijk. In dit verslag wordt per BDU inzicht gegeven in enerzijds de behaalde resultaten op de outputindicatoren en anderzijds in de besteding van de ontvangen rijksbijdragen. De in de integrale verantwoording opgenomen bestedingsverantwoording (per BDU) is voorzien van een accountantsverklaring waarin een oordeel over de rechtmatigheid van de bestedingen wordt gegeven op het niveau van de afzonderlijke BDU's. De rechtmatigheid is beperkt tot de besteding van de ontvangen rijksmiddelen. Deze middelen mogen per BDU worden besteed aan de uitgaven die vallen binnen de reikwijdte van de BDU. Er wordt een accountantsprotocol opgesteld waarin de aandachtspunten voor de controle zijn opgenomen. Op basis van het verantwoordingsdocument stelt het Rijk de definitieve rijksbijdrage vast. In dien daartoe aanleiding is zullen reeds verstrekte bijdragen worden teruggevorderd. Daarvan kan sprake zijn als de bijdragen niet rechtmatig zijn besteed.

Naast een accountantsverklaring bij de bestedingsverantwoording zal de gemeentelijk accountant mede een accountantsmededeling (incl. rapportage) afgeven bij de outputverantwoording. Daartoe zullen aandachtspunten voor de controle van de outputindicatoren worden opgesteld. De mate van aandacht zal in principe beperkter zijn bij de generieke indicatoren dan bij de stadsspecifieke indicatoren. De steden zijn aanspreekbaar op het realiseren van de resultaten op de outputindicatoren ter verwezenlijking van de outputdoelstellingen. Bij het niet (geheel) realiseren van de resultaten na afloop van de convenantperiode volgen financiële sancties indien en voor zover dit aan de stad toerekenbaar is. Uiteraard is het systeem erop gericht de resultaten of gelijkwaardige alternatieven alsnog te realiseren.

Indien de afgesproken output niet is gerealiseerd en de gemeente van mening is dat het niet aan de gemeente is toe te rekenen, dan dient de gemeente, tegelijk met de eindverantwoording, aanvullende informatie aan het Rijk te verstrekken, volgens vastgestelde format en uitgangspunten. In een beslisboom zijn de stappen neergelegd die worden gevolgd na ontvangst van de eindverantwoording van de gemeente. Het doorlopen van de stappen kan aanleiding zijn voor het opleggen van sancties en tot terugvordering van verstrekte rijksbijdragen. Het totaal van de sancties is enerzijds evenredig aan het niet-gerealiseerde deel van de prestaties, anderzijds is het evenredig aan de ontvangen bijdrage uit de BDU. De sanctie kan dus nooit meer zijn dan hetgeen als rijksbijdrage is verstrekt. Na beoordeling van de verantwoordingsstukken kunnen de betrokken bewindspersonen afzien van effectuering van deze maatregel en andere maatregelen voorstellen (bijvoorbeeld dat de stad meer tijd krijgt om de resultaatsafspraken alsnog te realiseren) (*Samenwerken aan de krachtige stad, 2004, p. 13*).



In de praktijk blijken echter de afspraken die gemeenten in het kader van het grote-stedenbeleid over prestaties maken, niet zo heel veel voor te stellen. Volgens de evaluatie van de tweede convenantperiode (1999-2004) is 58 % van de gestelde doelen niet gehaald. Dat heet weinig aandacht gekregen.

3.3 Drie brede doeluitkeringen

Het stelsel GSB III is gebaseerd op resultaatsturing. Het bijbehorende financiële arrangement krijgt vorm in de zogenaamde brede doeluitkeringen (BDU's). Met deze BDU's wordt beoogd voor de steden de bureaucratie te verminderen en de bestedingsvrijheid te vergroten. Op deze wijze wordt de uniformiteit binnen het stelsel GSB III gewaarborgd. In deze paragraaf wordt een samenvatting gegeven van de kernelementen van de BDU's. Door middel van een BDU kan de stad de door het Rijk verstrekte middelen ongeschot inzetten voor de realisatie van de tussen het Rijk en de steden overeengekomen outputdoelstellingen.

Er komen drie brede doeluitkeringen, te weten één voor Fysiek, één voor Economie en één voor Sociaal, Integratie en Veiligheid. Met de komst van de drie BDU's zijn de afzonderlijke regelingen voor de G31 niet meer van toepassing. Binnen de BDU's bestaat volledige uitwisselbaarheid. Door de beperking van het aantal specifieke uitkeringen tot drie BDU's en de verbreding van de bestedingsdoelen wordt de bestedingsvrijheid voor de steden vergroot. Tevens wordt een uniforme procesgang mogelijk die de gemeentelijke administratie- en rapportageverplichtingen flink terug moet dringen. Onder een BDU wordt een regeling verstaan, waarmee de beschikbaar gestelde middelen door de steden naar eigen inzicht kunnen worden ingezet, binnen de reikwijdte van de regeling, voor het behalen van de aan desbetreffende BDU gekoppelde outputdoelstellingen. De BDU's kennen bestedingsvrijheid binnen de voor die BDU vastgelegde outputdoelstellingen. De stad heeft hiermee de ruimte, binnen de reikwijdte van de BDU-regeling, de middelen naar eigen inzicht zodanig in te zetten en te besteden gericht op het behalen van de resultaten. Tussen de BDU's bestaat er geen uitwisselbaarheid (*Samenwerken aan de krachtige stad, 2004, p. 35*). De drie BDU's zullen in *bijlage 11* nader worden toegelicht. In de *bijlage 3* worden per BDU de outputdoelstellingen en outputindicatoren beknopt weergegeven om een indicatie te geven.

Per BDU zijn middelen beschikbaar. In *bijlage 12* wordt weergegeven wat de verdeling is tussen de drie BDU's. Hieruit is duidelijk op te maken dat de middelen in de sociale pijler verreweg het grootst zijn. De aandacht voor de sociale component bij stedelijke vernieuwing wordt ook steeds groter. Het zou om deze redenen logisch zijn om sterk in te zetten op de sociale pijler.

Relatie 40-wijken

Minister Ella Vogelaar van Wonen, wijken en integratie (WWI) heeft veertig wijken in achttien steden geselecteerd waarin deze kabinetsperiode extra investeringen zullen worden gedaan, gezien de stapeling van sociale, fysieke en economische problemen die zich daar voordoen. Binnen deze wijken wordt primair ingezet op vijf speerpunten: wonen, werken, leren, integreren en veiligheid. Met dit offensief wil het kabinet in deze wijken het tij keren, zodat het in acht tot tien jaar weer wijken zijn waar mensen kansen hebben en waar het weer prettig is om te wonen. Dit schreef de minister in maart 2007 in een brief aan de Tweede Kamer. Eind april 2007 heeft de minister de definitieve lijst bekend gemaakt. De enige wijziging ten opzichte van de eerdere lijst, is dat in Enschede de wijk Mekkelholt/Deppenbroek is vervangen door de wijk Velve Lindenhof. .



De selectie van Vogelaar ontlokte zowel lof als kritiek. De Rotterdamse wethouder Schrijer noemt het een 'doorbraak' dat er eindelijk gekeken wordt naar de 'harde feiten' (*Internet KEI-centrum, 22 mei 2007*). Apeldoorn mag gelukkig, doch niet verbaasd, zijn dat er geen wijken uit Apeldoorn op deze lijst staan. Het is ook niet nodig om in Apeldoornse wijken 'het tij te keren', immers in Apeldoorn zijn geen wijken waar de leefbaarheid van een dusdanig laag niveau is, dat dit nodig is.

3.4 De G27

De G27 is een samenwerkingsverband van 27 grote steden. De G27 heeft geen eigen kantoor, waardoor het netwerk gebaseerd is op de inzet van bestuurders en ambtenaren van de stadsbesturen van de 27 steden. De G27 steden hebben elkaar ontmoet in het verband van het Grotestedenbeleid. De steden werken samen om hun belangen te behartigen, kennis en ideeën te delen, ervaringen uit te wisselen, gezamenlijk(e) problemen te analyseren en innovatieve oplossingen te ontwikkelen. De G27 probeert tevens haar krachten te bundelen om gezamenlijke belangen bij de regering te realiseren.

Elke vijf jaar sluiten de G27-steden een convenant (GSB) af met het Rijk waarin wordt vastgelegd hoe de steden het klimaat gaan versterken ten behoeve van haar inwoners. In 2005 is het derde convenant getekend voor de periode van 2005 tot en met 2009.

De G27 kent een lichte organisatiestructuur gebaseerd op inzet van bestuurders en ambtenaren van de stadsbesturen van de 27 steden. De G27 heeft geen eigen kantoor. Met het oog op inhoudelijke verdieping, specifieke belangenbehartiging en vergroten van betrokkenheid van lokale bestuurders en ambtenaren op concrete beleidsterreinen is de organisatie ingericht op basis van de pijlers Economie en Werk, Fysiek en Sociaal (*Internet G27 2007*).

Pijlers en werkgroepen

De G27 heeft een overkoepelende bestuur, de bestuurlijke kern. De G27 is verder ingedeeld in thematische pijlers en werkgroepen met een eigen bestuur. De G27 is een netwerkorganisatie, waarin burgemeesters, wethouders en beleidsadviseurs actief zijn.

Pijler Fysiek

De pijler Fysiek is gericht op de ontwikkeling van de stad in zijn geheel en belangrijke thema's zijn de herstructurering van oude wijken en de woningbouwproductie. De pijler Fysiek richt zich op stedelijke vernieuwing in de breedste zin van het woord. Daarmee worden alle op het stedelijk gebied gerichte inspanningen bedoeld die strekken tot:

- Verbetering van de leefbaarheid en veiligheid;
- Bevordering van een duurzame ontwikkeling en verbetering van de woon- en milieukwaliteit;
- Versterking van het economisch draagvlak;
- Versterking van de culturele kwaliteiten;
- Bevordering van de sociale samenhang;
- Verbetering van de bereikbaarheid;
- Verhoging van de kwaliteit van de openbare ruimte.

Naast thema's als het bevorderen van de woningbouwproductie en het herstructureren van de oude wijken zijn water, groen en mobiliteit belangrijke thema's in deze pijler.



De pijler is voor deze thema's gesprekspartner van onder meer de ministeries van VROM en LNV en reageert vanuit het perspectief van de steden op belangrijke rijksnota's zoals de nota Ruimte en nota Mobiliteit. Actuele vraagstukken zijn het bevorderen van de woningbouwproductie, het liberaliseren van de huurmarkt en het verbeteren van de bereikbaarheid van de steden. Daarnaast denkt de pijler actief na over de contouren van een toekomstig stedelijke beleid van 2009 (*Internet G27 2007*).

De gemeente Apeldoorn draait, ondanks dat zij geen GSB-gemeente is, al (ambtelijk) mee in de G27 overleggen van de fysieke pijler. Binnen de fysieke pijler is de Gemeente Apeldoorn zelfs samen met de Gemeente Heerlen trekker van de werkgroep duurzaamheid.

Pijler Sociaal

Het uitgangspunt van de pijler Sociaal is dat stadsbestuurders zich de volgende vragen stellen: wat is urgent en wezenlijk om te verbeteren in de sociale infrastructuur van mijn stad? Deel ik dat met mijn collega-bestuurders in andere steden en wat hebben we daarbij aan ondersteuning van de regering nodig?

De agenda van de Sociale Pijler wordt momenteel bepaald door de volgende thema's:

- de vermaatschappelijking van de zorg in het kader van de WMO
- medische heroïneverstrekking
- armoedebeleid
- inburgeringtrajecten
- educatie
- opvang dak- en thuislozen en verslavingszorg
- veiligheid en met name bestrijding jeugdcriminaliteit

Pijler economie

De pijler Economie en Werk richt zich op de economische ontwikkeling van stad en werk. Thema's zijn bedrijventerreinen, kenniseconomie, bereikbaarheid en werkgelegenheid (*Internet G27 2007*).

3.5 Resultaten van het GSB

Volgens het ministerie van BZK heeft het GSB zeker gewerkt. De meeste GSB-steden zijn erin geslaagd om met stedelijke vernieuwing (ISV) een forse kwaliteitsimpuls aan hun woningvoorraad te geven. Hoewel niet altijd in het gewenste tempo. Rotterdam is er in de GSB II periode (1999-2004) zelfs in geslaagd om de binnenstedelijke nieuwbouw te verdubbelen, merendeels met koopappartementen bestemd voor de midden en hogere inkomensgroepen. Nijmegen heeft in diezelfde periode fors uitgepakt met het opknappen van de binnenstad, de bouw van een nieuw cultureel centrum, de renovatie van rijksmonumenten en het blootleggen van archeologische opgravingen (*Ministerie van BZK, Steden van morgen, keuzes voor vandaag 2006, p. 13*). In principe zijn deze ingrepen niet primair gericht op het aanpakken van grootstedelijke problematiek, maar op fysieke ingrepen ter stimulering van de economische kracht en profilering van de stad als geheel. Met een insteek op deze punten kan Apeldoorn ook argumenten aandragen om middelen te gebruiken voor dit soort projecten. Meer herstructurering, nieuwbouw en aantrekkelijke binnensteden is het woonklimaat in de GSB-steden in relatief korte tijd zichtbaar verbeterd. Ook het verloederingsproces in de steden is een halt toegeroepen; veel kwetsbare wijken zijn leefbaarder en veiliger geworden.



Een trendbreuk is opgetreden: het aandeel midden en hoge inkomens is voor het eerst sinds jaren licht gestegen in de steden. En het Grotestedenbeleid heeft meetbaar geleid tot meer hoogopgeleiden in de steden.

Door intensievere inzet van reïntegratie, doelgroepenbeleid en gesubsidieerde arbeid zijn de meeste GSB-steden er in geslaagd om de werkeloosheid terug te dringen. Vooral de werkeloosheid onder allochtonen en jongeren is meetbaar gedaald door het grotestedenbeleid. Ook de economische concurrentiepositie van steden is verbeterd, maar dat is vooral het gevolg geweest van conjuncturele ontwikkelingen (*Ministerie van BZK, Steden van morgen, keuzes voor vandaag 2006, p. 13*). De vraag is of bijvoorbeeld de daling van het aantal werklozen (voornamelijk) een gevolg is van een aantrekkende economie of dat het te danken is aan de inzet van GSB-middelen.

Het Grotestedenbeleid lijkt nog niet te hebben gezorgd voor structureel meer werkgelegenheid in de steden, behalve dan de gesubsidieerde banen. In GSB III zijn de geldstromen voor de stadseconomie gebundeld (BDU Economie). Daarnaast is er ten opzichte van GSB II meer beleidsvrijheid voor steden om eigen keuzes te maken (focus en maatwerk). Dit heeft er toe geleid dat er meer aandacht is gekomen voor economisch beleid, zowel bij het Rijk als bij de steden (*Ministerie van BZK, Steden van morgen, keuzes voor vandaag 2006, p. 14*). Ook de bestuurlijke aanpak van GSB III is succesvol geweest. Een aantal bestuurlijke verbeterpunten is al in de huidige convenantperiode (GSB III, 2005-2009) verwerkt. Zo zijn verdere ontkokering en ontbureaucratisering doorgevoerd door de realisatie van drie brede doeluitkeringen. Daardoor is er meer ruimte ontstaan voor maatwerk en sturing op concretere prestaties.

GSB-steden hebben zich de laatste jaren kortom op vele terreinen gunstig ontwikkeld. Er zijn successen geboekt, maar nog niet op alle fronten en nog niet alle steden afdoende. Veel wijken in steden kampen nog met grote leefbaarheids- en veiligheidsproblemen. Niet alleen in de grote steden in de Randstad, maar bijvoorbeeld ook in Arnhem en Heerlen. In GSB III, de huidige convenantperiode die afloopt in 2009, zijn zoals gezegd al lessen uit GSB II verwerkt. Naast genoemde bestuurlijke verbeterpunten is het veiligheidsbeleid verbreed onder andere met de aanpak van veelplegers en verslaafdenzorg. De effectiviteit van het Grotestedenbeleid neemt daarmee naar verwachting verder toe (*Ministerie van BZK, Steden van morgen, keuzes voor vandaag 2006, p. 14*). Volgens het Ministerie van BZK is het GSB dus een erg succesvol beleid dat zorgt dat steden er zichtbaar op vooruit gaan. Onderzoeker Paul Bordewijk houdt er een andere mening op na.

"Het Grotestedenbeleid (GSB) heeft tussen 1999 en 2004 effect gehad en meer daadkrachtiger grote steden opgeleverd'. Zo begint het bericht over de evaluatie van het GSB die het ministerie van BZK. Meer optimaler kan het niet, zou je zeggen. Maar het roept toch een vraag op: Waarom is er bij die meer daadkrachtiger steden niet één die zoveel daadkrachtiger is geworden, dat men het GSB niet meer nodig heeft? Waarom is er geen gemeentebestuur dat zich trots laat interviewen om dat men uit het GSB is? Zodat nu de stad zich verder op eigen kracht kan ontwikkelen, zonder dat men daar verantwoording over schuldig is aan ambtenaren op het ministerie van BZK" (*Internet Paul Bordewijk, 2007*).



3.6 Het GSB na periode drie

Vanzelfsprekend zal de stad in 2010 niet fundamenteel verschillen van de stad in 2007, zoals we die nu kennen. Zo snel gaan diepgaande veranderingen niet. Maar dat wil niet zeggen dat de stad van nu dezelfde zal blijven tot 2010. Er zijn veel ontwikkelingen gaande in Apeldoorn die het maken dat de stad verandert. Er zijn al langere tijd ontwikkelingen aan de gang die (steeds meer) invloed zullen hebben op de steden in Nederland. Bovendien is het denkbaar dat zich nieuwe ontwikkelingen zullen voordoen die van invloed zullen zijn op onze steden. Ook is het denkbaar dat er trendbreuken zullen komen, waardoor we over een aantal jaar heel anders tegen bepaalde zaken zullen aankijken.

De komende tien jaar krijgen we te maken met een heel scala aan maatschappelijke problemen. Trends die nu al waar te nemen zijn, zetten zich in hevigheid voort. Tenminste, als we niet ingrijpen. Enkele voorbeelden, waarvan bij sommigen de eerste signalen in Apeldoorn ook waarneembaar zijn, zijn zwaardere scholen, meer jeugdcriminaliteit, de hele dag door files, ghetto-vorming en veel overlast door junks en zwervers.

Als we kijken naar de schaalniveaus waarop deze problemen zich voordoen, levert dat een tweeledig beeld op. De regionale schaal en de schaal van de wijk zijn dominant. De genoemde problemen zijn niet alleen te stuiten door ze op deze schaalniveaus aan te pakken. Op bestuurlijk niveau van de stad lukt dit niet. 'De stad' bestaat namelijk niet: generiek beleid voor een hele stad is zinloos. De verschillen binnen de stad zijn hiervoor veel te groot. Neem alleen al de verschillende wijken. Gelukkig erkent het Rijk ook het feit dat de verschillen tussen steden onderling groot zijn alsmede hun problematiek. Één beleid werkt niet voor alle steden. Elke stad is uniek (*Min BZK, Toekomst GSB, 2004, p. 21*).

Grootstedelijke problemen kunnen het beste op het bestuurlijke niveau van de stad worden aangepakt. Immers, om wat voor dossier het ook gaat, het gebeurt in de stad. Het GSB concentreerde zich voorheen op een integrale benadering, het verruimen van bevoegdheden en het terugdringen van bureaucratie. Die verworvenheden zijn verankerd in de reguliere interbestuurlijke verhoudingen. Financiële stromingen zijn ingebed in het gemeentefonds. De stad is aan zet om door te pakken, problemen op te lossen en invulling te geven aan de regierol. De stad wordt in staat gesteld om die rol goed in te vullen. De gemeente heeft daarvoor speelruimte, middelen en macht nodig. Heeft Apeldoorn daar het GSB voor nodig of kan zij die rol dan beter vervullen (*Min BZK, Toekomst GSB, 2004, p. 21*)?

Vanaf 2010 gaat het Ministerie van BZK zich primair richten op een sterk inhoudelijke beleidsmatige rol wanneer het gaat om stedelijke problematiek. Want hoewel de problemen in de steden veranderen, zal er één ding nooit veranderen, en dat is dat het probleem van de stad, zal altijd het probleem van het Rijk zijn. Daarom is een doortastende aanpak van problemen door de steden én het Rijk nodig (*Min BZK, Toekomst GSB, 2004, p. 21*).

Hoe het GSB er in de toekomst uit zal komen te zien blijft voorlopig nog vaag. Er staan nog tal van vragen open zoals bijvoorbeeld hoe specifiek of generiek het beleid moet zijn richting steden, op welk schaalniveau het beleid zich moet richten en om hoeveel en welke steden gaat het?



Moet er worden gegaan voor een 'gedifferentieerde aanpak', waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de G4 en de rest? Waar doen zich de belangrijkste problemen voor en hoe moet dat belang worden gewogen?

In een ontwerpadvies opgesteld door de SER staat dat door de hardnekkige problemen in een beperkt aantal wijken er behoefte blijft aan het GSB. Het Rijk moet haar middelen echter wel anders inzetten. Enerzijds door te concentreren op wijken die aantoonbaar de grootste problemen hebben, anderzijds door financiën te decentraliseren naar steden die hun problemen zelf op kunnen lossen. Steden moeten in het grotestedenbeleid zelf hun prioriteiten stellen en op basis hiervan overeenkomsten afsluiten met het rijk waarin prestatie van de stad en tegenprestatie van het rijk aan elkaar worden gekoppeld.

Volgens het ontwerpadvies moet het grotestedenbeleid zich concentreren op het aanpakken van hardnekkige en complexe knelpunten in bepaalde wijken en op het benutten van kansen die de krachten van de afzonderlijke steden te boven gaan en waarvoor dus een bijzondere bijdrage van het rijk nodig is. Indien deze kansen zich voordoen in diverse wijken in Apeldoorn is dit een aanhakingspunt. Als steden redelijkerwijs in staat zijn zelf – zonder bijzondere betrokkenheid van het rijk – hun stedelijke problematiek aan te pakken, moeten zij daartoe ook zelf over de financiële middelen beschikken. Waar een bijzondere bijdrage van het rijk nodig is, moeten steden zelf hun prioriteiten stellen, zoals gebeurt bij bijvoorbeeld de Kanaalzone. Rijk en stad moeten vervolgens een partnerschap gaan vormen, op basis van een wilsovereenkomst (charter) waarin de prestatie van de stad en de tegenprestatie van het rijk in een transactie aan elkaar worden gekoppeld.

Samenwerking is ook nodig binnen de steden zelf. Een actievere inbreng van woningcorporaties, bedrijfsleven en onderwijs- en kennisinstellingen is nodig om de hardnekkige en meervoudige problemen in achterstandswijken aan te pakken. De gemeenten moeten meer dan voorheen bij het opknappen van de wijken zowel de woningen zelf als de sociale problematiek in onderlinge samenhang aanpakken. Het vooruitkomen van bewoners moet hierbij vertrekpunt zijn. Dat vraagt om een directe en persoonlijke benadering van bewoners en om het inzetten van woningverbetering voor de aanpak van sociale problemen. Woningcorporaties kunnen hierbij een sleutelrol vervullen (*SER, Advies nr. 07/04: Lissabon in de wijk : Het grotestedenbeleid in een nieuwe fase*).

In het voorjaar van 2008 zal de minister voor Wonen, Wijken en Integratie, C. P. Vogelaar de Kamer informeren over de contouren van het rijksbeleid voor de steden na 2009. Daarbij zullen vermindering van de bureaucratische lasten en de sturingsrelatie tussen gemeenten en rijk aandachtspunten zijn. (*Beleidsdoorlichting Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2007, 30 983, nr.2*)

De discussie omtrent de toekomst van het GSB is in volle gang en zal de komende tijd toenemen. Er wordt al druk gespeculeerd en geëvalueerd. Het is voor Apeldoorn zaak om dit proces ontzettend goed en nauwlettend in de gaten te houden. Als het GSB doorgang vindt moet worden afgewogen of de nieuwe vorm aansluit op de wens, maar ook vooral op nut en noodzaak om te participeren in het GSB.



4. Ervaringen met het GSB

Om een beeld te krijgen van hoe het voor Apeldoorn uit zou zien als de stad een GSB-gemeente wordt is een aantal medewerkers van huidige GSB-steden geïnterviewd.

In het kader van vergelijkbare GSB-steden is er gekeken naar de steden Enschede, Zwolle, Heerlen en Sittard-Geleen. Er is gekozen om naar Enschede en Zwolle te kijken, omdat deze steden lijken op Apeldoorn en dus goed vergelijkbaar zijn. Wat betreft grootte en inwoneraantal verschillen deze steden weinig van Apeldoorn. Daarnaast speelt er in deze steden ongeveer dezelfde problematiek als in Apeldoorn en liggen deze steden ook in het oosten van het land. Bovendien zijn deze steden erg actief in het GSB en de G27.

Samen met Heerlen trekt Apeldoorn zowel bestuurlijk als ambtelijk binnen de fysieke pijler van de G27 de werkgroep duurzaamheid. Om deze reden is gekozen om ook Heerlen te bevragen. In 2005, redelijk recent dus, is Sittard-Geleen toegevoegd aan het GSB na een intensief lobbytraject. Vanwege het feit dat deze gemeente nog maar kort geleden is toetreden tot het GSB is het verschil van voor en na toetreding hier in theorie het beste te achterhalen.

Om inzicht te krijgen in de ervaringen van andere steden zijn kwaliteitsinterviews gehouden met beleidsmedewerkers bovengenoemde steden. De vragenlijst voor deze interviews is opgenomen in *bijlage 6*.

4.1 Invloed

Je hebt als GSB-gemeente die zich actief inzet in de pijleroverleggen wel degelijk invloed. Er bestaat een dialoog vanuit de pijlers met Den Haag. Je krijgt de gelegenheid om samen met het Rijk aan tafel te zitten. Het Rijk luistert aandachtig naar de gemeenten, omdat zij het dichtst op de problematiek zitten. Je krijgt dus gelegenheid om aan de voorkant van het beleidsvormingsproces mee te denken. G27-gemeenten zitten aan tafel bij de totstandkoming van nieuwe regelingen en hebben dus wel degelijk invloed. Buiten dat ben je volledig op de hoogte.

De G27 is in principe een belangengroep die het op bepaalde onderdelen goed met elkaar kan vinden. Op de vraag of je als G27 een vuist kunt maken richting het Rijk valt te constateren dat dit vaak alleen mogelijk is op een hoog abstractieniveau en dus bij globale thema's en stedelijke problematiek die in alle steden merkbaar is. Wanneer het gaat om specifieke thema's is de verdeeldheid vaak (te) groot. Je ziet dan dat steden met een gedeeld probleem kleine coalities vormen (*pers. comm. P. van Rhebergen, 2007*).

De boodschap die hier uit op te maken is dat wat betreft de onderlinge samenwerking tussen steden een samenkomst van bepaalde steden op basis van een gezamenlijk belang en een gezamenlijke ambitie waarschijnlijk een veel vitalere samenwerking (bottom-up) als gevolg heeft dan de toevallige conditie van het GSB door het Rijk (top-down).

Dit wordt onderbouwd door een conclusie uit het onderzoek van Ecorys waarbij de vraag speelde of de beoogde integraliteit en samenhang in de uitvoering van het grotestedenbeleid in de praktijk tot stand gekomen zijn gekomen. 'Regionale afstemming werkt vooral als er sprake is van een expliciet regionaal gedeeld probleem, regionale beleidsinzet en vooral ook regionale middelen'. (*Ecorys, 2006, p. 22*)



Echter, via dit grote netwerk krijg je nieuwe ingangen en op termijn loont dit zich wel. De kennis die je opdoet kan ook resulteren in het ontdekken van (nieuwe) mogelijkheden en ingangen om middelen te verkrijgen (*pers. comm. W. Krause en H. Hoogma, 2007*). Daar valt uiteraard niks op af te dingen. Apeldoorn draait dan ook niet voor niets mee in de fysieke pijler. De tijd die wordt gestoken in de overleggen van de pijlers moet niet gezien worden als puur een GSB-verplichting, maar als een investering die zich vaak terugbetaalt op de langere termijn, die je als gemeente sowieso moet doen. Door deel te nemen aan de werkgroepen heb je niet alleen inbreng en invloed op de totstandkoming van nieuw beleid en ben je gesprekspartner van het Rijk of de provincies, je bent ook volledig op de hoogte (*pers. comm. W. Krause en H. Hoogma, 2007*). Apeldoorn heeft dit natuurlijk al door, aangezien er wordt meegedraaid in het overleg van de fysieke pijler.

4.2 Verantwoording

In het kader van extra druk op de begroting is de GSB-coördinator een extra functie in de organisatie die deelname aan het GSB sowieso met zich meebrengt. Bij alle geïnterviewde GSB-gemeenten komt deze functie voor.

Het Rijk stelde tijdens een eerdere GSB-periode hoge eisen en heeft bij het bepalen van het ambitieniveau van de prestatieafspraken hoog ingezet. Zwolle heeft zich veel voor laten praten door het rijk (*pers. comm. P. van Rhebergen, 2007*). Hier ligt een leermoment voor Apeldoorn om goed op te letten dat de ambities die worden geformuleerd realistisch en haalbaar zijn. Niet GSB-steden hebben te maken met specifieke regelingen met eigen afrekening die top-down zijn opgelegd. Als GSB-gemeente kun je de middelen ongelabeld wegzetten daar waar jij acht dat ze het hardst nodig zijn (*pers. comm. D. Wilbrink, 2007*). Daar zit dus een meerwaarde ten opzichte van de huidige situatie bij de sociale en economische pijler (de fysieke pijler m.b.t. ISVII is vrijwel gelijk) waar de middelen nog niet volledig ongeschot ingezet kunnen worden.

Een Meerjarenontwikkelingsprogramma hoeft niet ontzettend uitgebreid te zijn. Zwolle heeft de prestatieafspraken die gemaakt zijn met het Rijk nog aangevuld met een aantal eigen ambities waar zij later aan het Rijk óók verantwoording over af moesten leggen (*pers. comm. P. van Rhebergen, 2007*). Zaak is dus om in je MOP alleen extra ambities op te nemen die je ook daadwerkelijk kunt halen. Als je als stad de administratie goed regelt, valt de inspanning die je moet doen mee. Van tevoren goed regelen voorkomt een hoop werk achteraf. Het is van groot belang om inzichtelijk te kunnen maken waar de middelen aan besteed zijn (*pers. comm. W. Krause en H. Hoogma, 2007*). Dat is eigenlijk zeer vanzelfsprekend en dit moet Apeldoorn sowieso al doen als verantwoording richting de provincie.

Je moet je als stad afvragen of je kiest voor de veilige weg of dat je echt ambities durft te formuleren, weliswaar met het risico dat ze niet gehaald worden en dat je er op afgerekend kunt worden (*pers. comm. D. Wilbrink, 2007*). De vraag die hier speelt is of je niet een beter eindresultaat haalt wanneer je een hoog ambitieniveau nastreeft en het net niet haalt of een lage ambitie formuleert en hem haalt. Als stad moet je dat goed in (durven) schatten. Het is wel zorgvuldig afwegen bij welke indicatoren dit mogelijk is en bij welke niet. Immers, er blijven altijd factoren die niet of nauwelijks te beïnvloeden zijn.



4.3 Financiën

Er zijn enkele extra budgetten die beschikbaar komen door GSB-deelname. Er zijn ontzettend veel regelingen, waarvan er slechts enkele zijn die strikt voor GSB-gemeenten zijn. De insteek van GSB is meervoudige problematiek en daarom zouden deze steden daar meer recht op hebben. Rechtstreekse gemeenten krijgen hun middelen direct van het Rijk. Bij niet-GSB gemeenten fungeert de provincie als het ware als doorgeefluik en soms is daar nog weer een provinciale verdeling aan gekoppeld. Dat kan nadelig zijn.

Bij de gemeente Sittard-Geleen is er in totaal is er acht miljoen bij gekomen als gevolg van de overstap naar GSB-gemeente (*pers. comm. W. Krause en H. Hoogma, 2007*). Over vijf jaar gezien heeft het de Gemeente Enschede zestien miljoen euro extra opgeleverd (*pers. comm. B. Scholte Lubberink*). Een conclusie is dus dat deelname aan het GSB extra middelen oplevert. Dankzij de extra GSB-budgetten kunnen sommige ontwikkelingen in een kleine stroomversnelling komen of geeft het net een extra duwtje in de rug (*pers. comm. B. Scholte Lubberink*). Voldoende argumenten om vast te stellen dat je er als GSB-gemeente t.o.v. niet-GSB-gemeente financieel op vooruit gaat.

Een interessant gegeven is dat de Gemeente Enschede zeer sterk inzet op subsidies in Europees verband (*pers. comm. B. Scholte Lubberink*). De Gemeente Enschede heeft een intern subsidiebureau die alle mogelijke subsidies opzoeken en onderzoeken, zowel op Rijks als op Europees niveau. Het benutten van subsidiekansen is zeker zo belangrijk als het GSB (*pers. comm. B. Scholte Lubberink*). Een aanbevelingswaardige constatering en zeker geen slecht idee voor Apeldoorn om over na te denken of een dergelijk bureau een meerwaarde kan hebben voor onze organisatie.

4.4 Algemene conclusies

Concluderend valt te constateren dat alle geïnterviewden het eens zijn over de volgende punten:

- De mate van mogelijkheid tot het uitoefenen van meer invloed neemt toe.
- Bij het afsluiten van de prestatieafspraken bestaat er invloed op de formulering en prioritering.
- Eensgezindheid over een bepaald thema is binnen de G27 mogelijk op een hoog abstractieniveau.
- Op het gebied van stadsspecifieke vraagstukken worden er vaak kleine coalities gevormd.
- Het benutten van kansen wordt groter door de kennisuitwisseling met andere steden vanwege het meedraaien in de pijleroverleggen.

Verder blijkt dat de verhouding tot de provincie niet wezenlijk veranderd, maar richting het Rijk gaan er nieuwe deuren open. Met de komst van het GSB is echter niet veel veranderd in de efficiency van het beleid of het procesverloop. Wel levert het extra middelen op hetgeen sommige (kleinere) projecten bijvoorbeeld sluitend kan maken. Bovendien kunnen de extra middelen leiden tot ontwikkelingen die als katalysator dienen voor andere ontwikkelingen.



5. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Dit afsluitende hoofdstuk geeft een samenvatting van het onderzoek, er wordt antwoord gegeven op de centrale vraag en er worden enkele aanbevelingen gedaan.

5.1 Inleiding

In 1994 startte het Rijk op initiatief van de vier grote steden (Den Haag, Utrecht, Rotterdam en Amsterdam) het Grotestedenbeleid (GSB). Inmiddels is het uitgegroeid tot een beleid dat zich richt op eenendertig grote en middelgrote steden. Apeldoorn één van de grootste steden van het land, maar toch participeert de Gemeente Apeldoorn in de huidige situatie niet in het GSB. In het GSB wordt aan de steden overgelaten hoe zij de vooraf afgesproken resultaten op verschillende terreinen willen bereiken. De steden weten immers zelf het beste op welke manier zij, efficiënt en effectief, de beoogde resultaten kunnen halen.

Om een volwaardige gesprekspartner voor steden te zijn tijdens de ontwikkeling van het MOP en ervoor te zorgen dat er voor aanvang van welke GSB-periode voor iedere stad een document ligt waarover beide partners, zowel het Rijk als de stad, naar tevredenheid een convenant kunnen sluiten, zal het Rijk ook zelf ideeën ontwikkelen over de te maken keuzes per stad. Bij een op partnership gebaseerde verhouding past de afsluiting van convenanten over concrete resultaten met een financiële zekerheid voor de volle periode van vijf jaar. Het stelsel GSB III kent drie brede doeluitkeringen, één voor Fysiek, één voor Economie en één voor Sociaal, Integratie en Veiligheid. De BDU's worden gevoed vanuit de vakdepartementale begrotingen. Na afloop van de convenantperiode leggen de steden met één integraal verslag per stad verantwoording af aan het Rijk. In dit verslag wordt per BDU inzicht gegeven in enerzijds de behaalde resultaten op de outputindicatoren en anderzijds in de besteding van de ontvangen rijksbijdragen

Onderzoek

Het is het onderzoeken waard of het voor de Gemeente Apeldoorn gunstig is om te participeren in het GSB en dus om af te wegen of de voordelen ervan opwegen tegen de nadelen en wat er verandert voor de organisatie bij deelname.

Middels dit onderzoek is inzichtelijk gemaakt wat het Grotestedenbeleid op hoofdlijnen inhoudt, hoe de G27 te werk gaat en hoe de huidige situatie van Apeldoorn eruit ziet. Vervolgens is bij de GSB-steden Enschede, Zwolle, Heerlen en Sittard geïnformeerd naar hoe zij het GSB ervaren en welke impact dit heeft op de organisatie en het financiële plaatje van deze gemeenten.

Apeldoorn

Op de centrale vraag welke verschillen er zijn op het gebied van verantwoording, invloed en financiën als de Gemeente Apeldoorn zou participeren in het Grotestedenbeleid vergeleken met de huidige situatie en of dit een meerwaarde oplevert voor de Gemeente Apeldoorn, is geen makkelijk en kort antwoord te geven.

In Apeldoorn wordt geconstateerd dat de stad te maken krijgt met grootstedelijke trekjes. En hier zitten ook de eerste tekenen bij van grootstedelijke problematiek die soms vragen om krachtadig overheidsoptreden. Gelukkig constateren we in Apeldoorn ook dat de schaal en intensiteit van deze problemen doorgaans overzichtelijk blijft.



Tevens maakt de relatief overzichtelijke schaal van de problemen het mogelijk om echt maatwerk te realiseren en er al aan te werken voordat ze zich manifesteren. Juist omdat de maat van Apeldoorn en problemen overzichtelijk is, kan Apeldoorn zich voornamelijk concentreren op het benutten van mogelijke kansen. Apeldoorn onderscheidt zich van middelgrote en kleine gemeenten doordat ze de capaciteit en kwaliteit heeft om zelf zaken vorm te geven. Apeldoorn slaagt erin om de voordelen van een decentrale aanpak op maat te realiseren en wordt niet door capaciteitsproblemen gedwongen om in de reflex van standaardaanpak en uitvoeringsloket te schieten. Er blijft voldoende ruimte over voor innovatieve zaken. Apeldoorn is immers niet voor niets voorhoedegemeente. Vanuit deze achtergrond zou Apeldoorn er voor moeten pleiten om de ruimte te willen houden om een aanpak te ontwikkelen van de problemen in onze eigen stad, die rekening houdt met de specifieke situatie in de stad en die is gebouwd op de concrete mogelijkheden die de kracht van de stad biedt. Hebben we daar het GSB voor nodig?

5.2 Invloed

Je hebt als GSB-gemeente die zich actief inzet in de pijloverleggen wel degelijk invloed. Er bestaat een dialoog vanuit de pijlers met Den Haag. Je krijgt de gelegenheid om samen met het Rijk aan tafel te zitten. Het Rijk luistert aandachtig naar de gemeenten, omdat zij het dichtst op de problematiek zitten. Je krijgt dus gelegenheid om aan de voorkant van het beleidsvormingsproces mee te denken. G27-gemeenten zitten aan tafel bij de totstandkoming van nieuwe regelingen en hebben dus wel degelijk invloed. Daarnaast ben je sowieso volledig op de hoogte van beleid dat gaat komen.

Behalve de formele zaken zoals of je extra inspanningen moet verrichten en verantwoording moet afleggen zijn de informele contacten ook erg belangrijk. De contacten die je legt op Rijksniveau kunnen op termijn voordeel opleveren. Het is belangrijk dat je als gemeente bekend bent bij bestuurders en ambtenaren op Rijksniveau. Als die mensen op de hoogte zijn van de projecten die je uitvoert is de kans dat ze zich er voor in willen zetten of mogelijk buiten de GSB-middelen om, budgetten vinden om het project mee te steunen. Goede lobbyisten zijn bovendien sowieso erg belangrijk.

Conclusie invloed: Het is niet slecht gesteld met de huidige mate van beïnvloeding-mogelijkheden, mede gezien het feit dat Apeldoorn informeel al meedraait in het overleg van de fysieke pijler, maar door op alle fronten mee te draaien en bekend te zijn bij bestuurders en ambtenaren bij het Rijk nemen je ingangen toe en vergroot je de kans op extra middelen. Op termijn is de kans op een toename van invloed aanwezig.

5.3 Verantwoording

De Gemeente Apeldoorn maakt al een MeerjarenOntwikkelingsProgramma en de daar aan gekoppelde monitoring wordt al gedaan. In principe zal het verschil daar niet in zitten. De verantwoording dient echter bij het GSB te worden gedaan aan het Rijk en in de huidige situatie aan de Provincie Gelderland. Zaak is om je als gemeente geen ambities te laten opleggen, maar dat je er zelf ook achter staat. De instelling van een GSB-coördinator en het inrichten van een financiële administratie gericht op het GSB zijn vanzelfsprekendheden en verschillen t.o.v. de huidige situatie, maar zijn dus wel extra verplichtingen. Als GSB-gemeente kun je de middelen binnen een pijler ongelabeld inzetten daar waar je als gemeente acht dat ze het hardst nodig zijn. Dat is een groot voordeel, omdat de problematiek per stad verschilt.



De ambities worden in overleg met het Rijk samengesteld. Een vraag die je jezelf als gemeente zowel in de huidige situatie als opnieuw bij GSB-deelname moet stellen is of je er als gemeente gemakkelijk van af maakt en lage ambities formuleert die worden gehaald of durf je de lat hoger te leggen met het risico dat deze niet worden gehaald met het risico daar op afgerekend te worden. Een gemeentebestuur met een beetje lef gaat natuurlijk voor het laatste. Op die manier kan het GSB ook als een motor werken die zorgt voor een druk om te presteren.

Conclusie verantwoording: In principe blijft de verantwoording die de gemeente Apeldoorn dient af te leggen redelijk gelijk bij GSB-deelname. Punt is wel dat het Rijk meebeslist over de te formuleren ambities bij de totstandkoming van de prestatieafspraken in het Meerjarenontwikkelingsplan. Een gemeente moet zich hier niet laten overrulen door het Rijk en ambities formuleren die, best ambitieus mogen, maar vanzelfsprekend wel realistisch en haalbaar moeten zijn.

5.4 Financiën

Er zijn bepaalde middelen die extra beschikbaar komen bij GSB-deelname, maar de winst zit hem vooral in het ongeschot in kunnen zetten van de middelen, daar waar de problematiek in jouw stad het meest om vraagt. Natuurlijk krijg je als gemeente financiële zekerheid voor een periode van 5 jaar, maar dat is niet anders bij regelingen via de provincie. Te constateren valt wel dat door het GSB de fysieke kwaliteit van de leefomgeving verbeterd kan worden hetgeen kan werken als een katalysator van andere ontwikkelingen op economisch en sociaal gebied.

Conclusie financiën: Je gaat er als gemeente hoogstwaarschijnlijk financieel op vooruit. De Gemeente Enschede krijgt bijvoorbeeld over een periode van vier jaar zestien miljoen extra. Dat is toch een interessant argument. Dankzij de extra GSB-budgetten kunnen sommige ontwikkelingen in een kleine stroomversnelling komen of geeft het net een extra duwtje in de rug. Ook dat kan voor Apeldoorn een argument vormen om aanspraak te maken op de extra budgetten die beschikbaar komen bij deelname aan het GSB. Bij deelprojecten van bijvoorbeeld de Kanaalzone waar bedrijven uitgeplaatst moeten worden kan een stroomversnelling zeker van pas komen.

5.5 Meerwaarde?

De centrale vraag is of deelname aan het GSB voor Apeldoorn op de gebieden invloed, verantwoording en financiën een meerwaarde oplevert.

Conclusie onderzoek: Op het onderdeel verantwoording blijft een grote gemeente als Apeldoorn redelijk gelijk, maar op de onderdelen invloed en financiën zal Apeldoorn er hoogstwaarschijnlijk op vooruit gaan. De conclusie is dus dat er een meerwaarde bestaat op bovengenoemde onderdelen ten opzichte van de huidige situatie en het daarom geen onlogische keuze is om te streven naar deelname aan het GSB. Bij deelname is het wijsheid om lering te trekken uit de ervaringen van huidige GSB-steden.



5.6 Aanbevelingen

Uitgaande van het feit dat Apeldoorn deel wil nemen aan het GSB zijn enkele aanbevelingen opgesteld.

- De ingeslagen weg van participatie in de pijleroverleggen moet zeker voortgezet worden. Voordelen zijn toch dat je als gemeente eerder op de hoogte bent van welk beleid er aan zit te komen en dat je zelfs invloed kunt uitoefenen bij de totstandkoming van het beleid. Bovendien, het kan bij het lobbytraject tot toetreding een argument zijn dat je als gemeente officieus 'toch al meedoet'.
- Vanwege de bestaande deelname aan de fysieke pijler is dit de ingang die Apeldoorn moet benutten om volledige participatie aan het GSB te bewerkstelligen. Er dient bovendien te worden ingezet op de sociale pijler. Dit is de meeste interessante pijler, vanwege het simpele feit dat hier de meeste middelen aanwezig zijn en de aandacht voor sociale problematiek het grootst is.
- Indien de wens om GSB-gemeente te worden vast staat is het kweken van bewustzijn en eensgezindheid in de (ambtelijke) organisatie intern van de gemeente een punt dat op de agenda geplaatst dient te worden. Dit ontbreekt op dit moment nog.
- Blijf de ontwikkelingen omtrent het GSB op de voet volgen. Mogelijk dienen zich er in de periode na 2009 nieuwe mogelijkheden aan die focussen op interessante invalshoeken en mogelijk kansen voor Apeldoorn. Als de insteek van het GSB zich meer gaat richten op preventieve dan repressieve maatregelen in de steden is de kans groot dat er mogelijkheden liggen voor Apeldoorn. Dus niet het oplossen van problemen, maar juist het voorkomen ervan en het benutten van kansen.
- Wees bij deelname realistisch in het formuleren van je ambitieniveau. Je wordt immers afgerekend op je prestaties. Met betrekking tot de verantwoording is het zaak om van te voren alles m.b.t. de administratie en monitoring erg goed te regelen. Dit scheelt een hoop werk achteraf.
- Diverse GSB-gemeenten werken met programma's in plaats van Diensten zoals bij de Gemeente Apeldoorn waarbij de afdelingen werken onder een programma. Dit zou de efficiëntie van de organisatie mogelijk ten goede kunnen komen en wie weet loont het de moeite om dat eens te onderzoeken.

De discussie omtrent de toekomst van het GSB is in volle gang en zal de komende tijd toenemen. Er wordt al druk gespeculeerd en geëvalueerd. Als het GSB doorgang vindt moet worden afgewogen of de nieuwe vorm aansluit op de wens, maar ook vooral op nut en noodzaak om te participeren in het GSB. Wordt de nieuwe insteek van het GSB een combinatie van de aanpak van problemen, maar ook het vroegtijdig voorkomen daarvan en het inzetten op kansen? Er moet een aantoonbare, breed gedragen, meerwaarde zijn. Is nut en noodzaak aantoonbaar aanwezig en doet zich de kans voor dan is het vanzelfsprekend het overwegen waard om aan te sluiten bij het Grotestedenbeleid. After all, Apeldoorn is een grote stad. In het voorjaar van 2008 zal de minister voor Wonen, Wijken en Integratie, C. P. Vogelaar de Kamer informeren over de contouren van het rijksbeleid voor de steden na 2009.



5.7 Imago, nut en noodzaak

Echter wil ik toch een kanttekening plaatsen bij het streven van Apeldoorn om GSB-gemeente te worden. Het blijft de vraag of nut en noodzaak aanwezig en indien dat het geval is groot genoeg zijn de wens om GSB-gemeente te worden vast te houden. Moet je, ondanks de meerwaarde op de onderdelen van verantwoording, invloed en financiën, onderdeel uit willen maken van een beleid dat zich richt op grootstedelijke problematiek? Door deelname te wensen geef je toe dat je stad kampt met grootstedelijke problematiek en is dat het imago dat je wilt? Eigenlijk is de term 'Grotestedenbeleid' ongelukkig gekozen, omdat het suggereert dat het beleid is voor alle grote steden, terwijl de insteek grootstedelijke problematiek is. Het is logisch dat steden als Apeldoorn en Almere zich, puur gebaseerd op de naam en het samenkomen van grote steden waar zij voor uitgesloten zijn, leidt tot onbegrip. Zeker terwijl steden als Amersfoort en Zwolle wel deelnemen.

'Het Grotestedenbeleid (GSB) heeft tussen 1999 en 2004 effect gehad en meer daadkrachtiger grote steden opgeleverd'. Zo begint het bericht over de evaluatie van het GSB die het ministerie van BZK op zijn website gezet heeft. Meer optimaler kan het niet, zou je zeggen. Maar het roept toch de vraag op waarom er bij die meer daadkrachtiger steden niet één die zoveel daadkrachtiger is geworden, dat men het grotestedenbeleid niet meer nodig heeft, zodat nu de stad zich verder op eigen kracht kan ontwikkelen, zonder dat men daar verantwoording over schuldig is aan het ministerie van BZK. Wil Apeldoorn bij het GSB horen omdat we problemen hebben in de stad die we niet kunnen oplossen zonder de status GSB-gemeente of is het toch vooral een kwestie van 'op het lijstje willen staan?' Je krijgt als GSB-gemeente wel de erkenning dat je een grote stad bent met grootstedelijke problematiek. Moet je als stad niet juist tevreden en trots zijn dat je het ook wel redt zonder GSB-status? Waarom draagt Apeldoorn niet uit dat het hier hartstikke goed gaat en we het GSB niet nodig hebben?

Het is duidelijk dat de insteek van de Gemeente Apeldoorn, mocht zij ondanks een gebrek aan noodzaak, zich niet moet focussen op problemen, want die zijn dusdanig gering dat die zonder GSB-status ook aangepakt kunnen worden. Uit de verschillende monitors komen ook geen zorgwekkende uitkomsten. Het is niet zo dat er bijvoorbeeld enorme overlast van drugsverslaafden is zoals in Heerlen dat moet worden aangepakt. Apeldoorn is geen stad die op dit moment kampt met enorme problemen.

Het onderwerp Grotestedenbeleid en de keuze om toe te treden of niet is dusdanig omvangrijk dat nog vele andere subvragen open staan en om een vervolg vragen, mits het standpunt om te zoeken naar aansluiting bij het GSB ongewijzigd blijft:

- Heeft Apeldoorn wel aantoonbare dusdanig ernstige grootstedelijke problematiek die het aannemelijk maakt dat Apeldoorn zou moeten toetreden tot het GSB? Met andere woorden: Heeft Apeldoorn wel de juiste argumenten? Aan de andere kant, hebben GSB-steden als Zwolle en Amersfoort die wel? De criteria voor toetreding zijn subtiel gezegd niet altijd gelijk geweest.
- Aangezien het Grotestedenbeleid is ingestoken op problematiek, moet Apeldoorn niet juist trots zijn op het feit niet bij het GSB te horen in plaats van 'graag in het rijtje willen staan?'

- Zijn er geen andere kanalen om dezelfde mate van beïnvloeding uit te oefenen op het Rijk dan via het GSB?
- Europese subsidies en kansen zijn net zo belangrijk en misschien wel belangrijker dan het GSB. Het is aanbevelingswaardig om daar intensiever dan nu het geval is naar te zoeken. Een goed voorbeeld is hoe dat wordt aangepakt in Enschede.

De conclusie mag helder zijn dat de absolute noodzaak om, vanuit de invalshoek grootstedelijke problematiek, argumenten te verzinnen om bij het GSB aan te sluiten ontbreekt. Zaak is dus om argumenten te verzinnen die wel aannemelijk maken dat Apeldoorn zou moeten deelnemen aan het GSB als het standpunt om te streven naar deelname ongewijzigd blijft.



Slotwoord

De insteek van het onderzoek was in de eerste instantie om, gezien mijn achtergrond als student ruimtelijke ordening en planologie, te focussen op de fysieke pijler van het GSB-stelsel. Echter is gedurende het onderzoek gebleken dat het GSB als geheel bekeken dient te worden. Het zou een onvolledig en bovendien onrealistisch beeld geven om de sociale en economische pijler in beperkte mate te behandelen of zelfs buiten beschouwing te laten. Bij bijvoorbeeld de transformatie van bestaande wijken zouden ruimtelijke ingrepen hand in hand moeten gaan met de sociale aspecten bij een dergelijke ontwikkeling. De ruimtelijke/fysieke factoren kunnen niet los gezien worden van de sociale factoren en dienen zorgvuldig op elkaar afgestemd te zijn om een optimaal resultaat te behalen. Daarnaast zal GSB-deelname conform de huidige opzet automatisch deelname aan alle pijlers betekenen. Om deze redenen is besloten om het GSB in een breder perspectief te bekijken dan aanvankelijk de opzet was.

Bronnenlijst

Hier staat een lijst van de gebruikte bronnen ten behoeve van het onderzoek.

Literatuur

- Cronie, R. Academie ROB, jan 2007, *Onderzoeksmethoden, verkorte handleiding voor 4^e jaars ROP studenten*.
- Gemeente Apeldoorn, nov 2005, *MeerjarenOntwikkelingsProgramma 2005-2009*, Apeldoorn.
- Gemeente Den Haag, DSO, nov 2006, *G4: Pleitnotitie stedelijke vernieuwing, naar een stedelijke gebiedsgerichte aanpak*, Den Haag. Gedownload via: http://www.keicentrum.nl/view.cfm?template=download&website_id=159&download_id=1 op 15 maart 2007.
- Kei-kenniscentrum, mei 2006, *KEI-atelier Toekomst Stedelijke Vernieuwing G27*, Rotterdam. Gedownload via: <http://www.keicentrum.nl/websites/kei/files/KEI2003/documentatie/kei-publicaties/V32-KEI-atelier-ToekomstagendaG27-mrt2006.pdf> op 15 maart 2007.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, nov 2006, *Discussienota Steden van morgen, keuzes voor vandaag, over de toekomst van de stad en stedelijk gebied*, Den Haag. Gedownload via: http://www.keicentrum.nl/view.cfm?template=download&website_id=159&download_id=1 op 15 maart 2007.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, apr 2004. *Samenwerken aan de Krachtige stad*, Uitwerking van het stelsel Grotestedenbeleid 2005-2009 (GSB III), Den Haag. Gedownload via: <http://www.grotestedenbeleid.nl/files/file.php?id=74> op 15 maart 2007.
- Onderzoeksinstituut OTP (TU Delft), nov 2006, *Herijking Stedelijke Vernieuwingsopgave 2005-2014*, Delft. Gedownload via: http://www.keicentrum.nl/view.cfm?template=download&website_id=159&download_id=1 op 15 maart 2007.
- Ruimtelijk Plan Bureau, okt 2006, *Toekomstverkenning grotestedenbeleid: een beschouwing*, Gedownload via: http://www.keicentrum.nl/view.cfm?template=download&website_id=159&download_id=1 op 15 maart 2007.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, okt 2006, *De leefsituatie in de grote stad 1997-2004*, Den Haag. Gedownload via: http://www.keicentrum.nl/view.cfm?template=download&website_id=159&download_id=1 op 15 maart 2007.
- VROM-raad, okt 2006, *Stad en stijging, sociale stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing*, Den Haag. Gedownload via: http://www.keicentrum.nl/view.cfm?page_id=1901&item_type=documentatie&item_id=1736 op 15 maart 2007.
- Wilms P. (APE), 17 mei 2006, *Bestuurlijke en financiële vormgeving stedenbeleid, discussie paper G27 t.b.v. bijeenkomst bestuurlijke en financiële verhoudingen steden*.
- Gemeente Apeldoorn, sector Strategie en Communicatie, 1999. *Strategisch kader, Apeldoorn 2020: Een stevige basis en een krachtige uitstraling*.

- Ministeries van VROM, LNV en OCW, januari 2004, *Beleidskader ISV II. Gedownload via: http://www.kei-centrum.nl/websites/kei/files/kei2003/kei-files/rijksbeleid/vrom_beleidskaderisv2_feb04.pdf op 17 mei 2007.*
- Jeroen Hoenderkamp (Radar), 21 december 2005, *Verbonden mensen, dynamische steden, toekomstverkenning G27-sociale pijler na 2009.*
- ECORYS Nederland BV, 1 juni 2006, *GSB : naar een integraal resultaat?*
- Gemeente Enschede, 2004, *Op weg naar de toekomst, Grote Steden Beleid Enschede 2005 – 2009*, Enschede.
- Gemeente Sittard-Geleen, 2006, *Tijd voor keuzes, Meerjarig Ontwikkelingsprogramma 2006-2009, Grote Steden Beleid*, Sittard.
- Ministerie van BZK, november 2006, *Steden van morgen, keuzes voor vandaag, Over de toekomst van de stad en stedelijk beleid*, Den Haag.
- Ministerie van BZK, februari 2004, *Toekomst Grotestedenbeleid, discussiestuk*, Den Haag.

Internet

- Grote Steden Beleid, <http://www.grotestedenbeleid.nl>, Geraadpleegd op: 19 februari 2007.
- G27, <http://www.g27.nl>, Geraadpleegd op: 19 februari 2007.
- KEI-Centrum, http://www.kei-centrum.nl/index.cfm?page_id=3724, Geraadpleegd op: 24 februari 2007.
- KEI-Centrum, http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page_id=1893&item_type=nieuws&item_id=2519 Geraadpleegd op: 24 februari 2007.
- Ministerie van BZK, http://www.minbzk.nl/onderwerpen/grote_steden/grotestedenbeleid en http://www.minbzk.nl/onderwerpen/grote_steden/grotestedenbeleid/gsb_iii Geraadpleegd op: 19 februari 2007.
- SER-Sociaal Economische Raad <http://www.ser.nl/publicaties/default.asp?desc=b25613> op 20 mei 2007.

Interviewbronnen

- Dhr. P. Rhebergen, Strategisch beleidsadviseur, deelnemer overleg Fysieke pijler, Gemeente Zwolle, Zwolle. Interview op 14-06-2007;
- Mevr. K. Boerrigter, Teamleider beleidsteam Zorg, participatie en cultuur, deelnemer overleg Sociale pijler, Gemeente Zwolle, Zwolle. Interview op 14-06-2007;
- Dhr. H. Hoogma, deelnemer overleg Fysieke Pijler, Gemeente Sittard-Geleen, Sittard. Interview op 20-06-2007;
- Dhr. W. Krause, GSB coordinator, Gemeente Sittard-Geleen, Sittard, Interview op 20-06-2007;
- Dhr. D. Wilbrink, GSB coordinator Gemeente Heerlen, Heerlen. Interview op 20-06-2007;
- Dhr. Scholte Lubberink, deelnemer overleg fysieke pijler, Gemeente Enschede, Enschede. Interview op 21-06-2007;
- Mevr. C. Verheggen, Beleidsdewerkster, Provincie Gelderland, Arnhem. Interview op 26-06-2007 .

Bijlagen

- 1) Overzicht G31
- 2) Nieuwsbrief SCK
- 3) Outputdoelstellingen en outputindicatoren GSB-pijlers
- 4) Outputdoelstellingen en outputindicatoren ISV II
- 5) Verdeling budget ISV II
- 6) Interviewvragen
- 7) Interview Gemeente Zwolle
- 8) Interview Gemeente Sittard-Geleen
- 9) Interview Gemeente Heerlen
- 10) Interview Gemeente Enschede
- 11) GSB: Drie Brede Doel Uitkeringen
- 12) Voeding Brede doeluitkeringen 2005-2009