

Grotestedenbeleid en interbestuurlijke verhoudingen

Wetenschappelijke reflectie op ‘Het grotestedenbeleid’ (1999)*

Marcel Boogers

Wie foto's bekijkt van steden rond de eeuwwisseling, ziet dat het straatbeeld toen een nogal rommelige indruk maakte. Niet alleen in de stadscentra, maar nog meer in de oude stadswijken. Overal, van Amsterdam tot Zwolle, zagen we dichtgetimmerde ramen, verkrotte panden, verpauperde winkels en hondenpoep op de stoep. Ook statistieken gaven een weinig rooskleurig beeld van drugsoverlast, woninginbraken, armoede en werkloosheid. Economisch ging het toen best voor de wind, maar steden profiteerden er door de genoemde sociale problemen nauwelijks van. Tegen die achtergrond schreef Pim Fortuyn zijn 'Puinhoven van acht jaar Paars' (Fortuyn, 2002) en boekte hij met Leefbaar Rotterdam een historische verkiezingszege bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2002. Toch leefde het gevoel dat de problemen van de steden met voorrang moeten worden aangepakt, al langer. Zeker omdat Angelsaksische economen juist aan steden een centrale rol toedichtten bij het versterken van de economie. Investeren in steden zou dus niet alleen sociaal noodzakelijk, maar economisch ook zeer profijtelijk zijn (Externe Commissie Grote Stedenbeleid, 1989). De aanpak van sociale problemen en vooral criminaliteit zou het investeringsklimaat in steden ten goede komen, zo was de gedachte.

In die tijd, aan het eind van de jaren 1990, kwam in Nederland het grotestedenbeleid tot stand, waar de Twentse bestuurskundigen Denters, De Jong en Van Heffen in *Bestuurskunde* over schreven. Daarbij gingen ze nauwelijks in op de mogelijke effectiviteit van de ingezette beleidsinstrumenten voor de sociale en economische versterking van steden. In plaats daarvan plaatsten ze het grotestedenbeleid in het perspectief van de interbestuurlijke verhoudingen en de organisatie van het binnenlands bestuur. Daar was alle reden toe, want er veranderde op dat vlak in een korte tijd vrij veel. Waar gemeenten – en zeker de grote steden – zich met een beroep op hun staatsrechtelijke lokale autonomie altijd verzet hadden tegen bemoeienis van de rijksoverheid, zochten steden en rijksdepartementen nu eendrachtig naar oplossingen voor de problemen in steden. Op allerlei gebied: niet alleen economie, huisvesting en veiligheidsbeleid, maar ook zorg, onderwijs en infrastructuur kwamen aan bod. Integraal werken deed zijn intrede. Niet alleen tussen departementen maar ook binnen het stadsbestuur, waar stedelijke directies met hun focus op het eigen beleidsterrein eerst nog vaak langs elkaar heen werkten.

* Prof. dr. M.J.G.J.A. Boogers is hoogleraar Innovatie en Regionaal Bestuur aan de Universiteit Twente en onderzoeker bij Necker van Naem.

Marcel Boogers

Grote steden organiseerden zich in G4-, G15- en later G21-verband en maakten zelfstandig afspraken met de rijksoverheid, los van de VNG. Er werden convenanten gesloten tussen steden en departementen en er kwamen bestuursakkoorden tussen Rijk, VNG en IPO. Het in de jaren 1980 ingezette streven naar de versterking van het ‘complementair bestuur’ kreeg hiermee een krachtige impuls. Binnen een nogal complex geheel aan overlegstructuren maakten stedelijke projectwethouders afspraken met projectministers, na het nodige ambtelijke voorwerk in verschillende projectoverleggen. Het grotestedenbeleid dat hier tot stand kwam, werd zo een vorm van projectmanagement, dat enigszins was losgezongen van formele staatsrechtelijke structuren. Denters, De Jong en Van Heffen plaatsten daar enige kanttekeningen bij: ‘Niettemin moet worden geconstateerd dat de nieuwe verhoudingen afwijken van de ordenende beginselen die in de gemeentewet zijn vervat’ (1999, p. 104). Ze bedoelden daarmee te zeggen dat het in het grotestedenbeleid onduidelijk is geworden welke overheid waarvoor verantwoordelijk is, waardoor er geen sprake was van een goede democratische sturing, controle en verantwoording van het beleid en van de enorme investeringsimpulsen die in dit verband werden gedaan (1999, p. 103).

Naast deze vernieuwing in de interbestuurlijke verhoudingen zagen de auteurs ook continuïteit. Het grotestedenbeleid beoogde met investeringsimpulsen de beleidsruimte van gemeenten te vergroten, wat in lijn was met eerdere decentralisatieoperaties sinds de jaren 1980. Denters, De Jong en Van Heffen (1999) merkten wel op dat het alleen ging om de vergroting van financiële beleidsruimte: er veranderde weinig aan de formele verdeling van bevoegdheden tussen Rijk en gemeenten. En ook hier plaatsten zij een enkele kritische opmerking: de investeringsimpulsen van de rijksoverheid voor de steden gingen gepaard met een flinke informatieplicht, en ook hier stelden zij dat dit niet helemaal in overeenstemming was met de bepalingen uit de gemeentewet – hetgeen op gespannen voet stond met de rechtstatelijke eis dat het handelen van de overheid gebaseerd moet zijn op wetten en regels.

Als we het artikel van Denters, De Jong en Van Heffen met de ogen van nu lezen, vallen een aantal zaken op. De eerste conclusie zou kunnen zijn dat het grotestedenbeleid enorm succesvol is geweest. Veel oude probleemwijken zijn nu hippe buurten. De verkrotte panden van toen zijn nu dure koopwoningen, verpauperde winkels hebben plaatsgemaakt voor drukbezochte restaurants en espressobarretjes. Natuurlijk hebben ook veel andere ontwikkelingen bijgedragen aan deze ‘gentrificatie’ van stadswijken, maar het grotestedenbeleid zal hier – op zijn minst in randvoorwaardelijke sfeer – zeker een belangrijke invloed op hebben gehad. Met het vertrek van starters op de woningmarkt en anderen die de stijgende huizenprijzen niet meer kunnen betalen, is het zelfs de vraag of het grotestedenbeleid niet té succesvol is geweest (Hemel, 2016). Een andere prijs van het grotestedenbeleid was dat problemen in het landelijke gebied niet zo snel op beleidsagenda’s kwamen. Thema’s als demografische krimp, de leefbaarheid van plattelandskernen of de transitie van de landbouw hebben door de focus op stedelijke problemen lang niet de aandacht gekregen die ze verdienen (Kamphorst & Selnes, 2007; Milikowski, 2020).

Wat 22 jaar na dato verder opvalt, is hoe invloedrijk het grotestedenbeleid is geweest voor de ontwikkeling van interbestuurlijke verhoudingen. De beweging die toen in gang gezet is naar een partnerschap tussen Rijk, provincie en gemeenten, heeft uiteindelijk geleid tot het interbestuurlijk programma (IBP) waarin rijksoverheid, VNG, IPO en Unie van Waterschappen afspraken hebben gemaakt over de gezamenlijke aanpak van grote maatschappelijke vraagstukken als energietransitie, zorgvernieuwing of woningtekorten (Studiegroep IFV, 2020). In de geest van het artikel van Denters, De Jong en Van Heffen passen ook hier wel wat kritische opmerkingen. Hoewel er – net als bij het grotestedenbeleid destijds – een gelijkwaardig partnerschap wordt beoogd, blijkt hier in de praktijk weinig van terecht te komen. De probleempercepties van de rijksoverheid staan centraal bij de aanpak van maatschappelijke vraagstukken, terwijl van de medeoverheden juist een minstens even grote inzet wordt verwacht (Peters, Castenmiller, Boogers, & Van Dam, 2020). Een andere kritische kanttekening – ook in lijn met het artikel van Denters et al. – betreft de wankele juridische basis achter het geheel van afspraken tussen koepelorganisaties en rijksoverheid. Democratische sturing, controle en verantwoording raken zo gemakkelijk uit het zicht in een woud van regionale regietafels en andere bestuurlijke dan wel ambtelijke overleggen (Boogers, 2020). Er is sinds 1999 dus veel veranderd, maar er is ook veel continuïteit.

Literatuur

- Boogers, M.J.G.J.A. (2020). Energie en democratie: Democratische invloed op regionale energiestrategieën en andere complexe besluitvormingsprocessen. *Beleid en Maatschappij*, 47(2), 210-215.
- Denters, S.A.H., Jong, H.M. de, & Heffen, O. van. (1999). Het grotestedenbeleid: Rijk en gemeenten. De verhoudingen in het openbaar bestuur. *Bestuurskunde*, 8(3), 96-105.
- Externe Commissie Grote Stedenbeleid (Commissie-Montijn). (1989). *Grote steden, grote kansen: Rapport van de Externe Commissie Grote Stedenbeleid*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Fortuyn, P. (2002). *De puinhopen van acht jaar Paars: De wachtlijsten in de gezondheidszorg; de zorgwekkende staat van het onderwijs; de problemen met betrekking tot de veiligheid; de ongelooftwaardigheid van het Openbaar Bestuur: een genadeloze analyse van de collectieve sector en aanbevelingen voor een krachtig herstelprogramma*. Amsterdam: Karakter Uitgevers.
- Hemel, Z. (2016). *De toekomst van de stad: Een pleidooi voor een metropool*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Kamphorst, D.A., & Selnes, T.A. (2007). *Investeringsbudget Landelijk Gebied: Betekenis voor het natuurbeleid: achtergronddocument bij Natuurbalans 2007*. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Milikowski, F. (2020). *Een klein land met verre uithoeken: Ongelijke kansen in veranderend Nederland*. Amsterdam: Atlas Contact.
- Peters, K., Castenmiller, P., Boogers, M., & Dam, M. van. (2020). *Beginselen versus praktijken: Toetsing van decentralisatieprocessen, met aanbevelingen voor versterking*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (IFV). (2020). *Nederland heeft één overheid nodig: Discussiedocument over vernieuwing in de interbestuurlijke en financiële verhoudingen*. Den Haag: Studiegroep IFV.